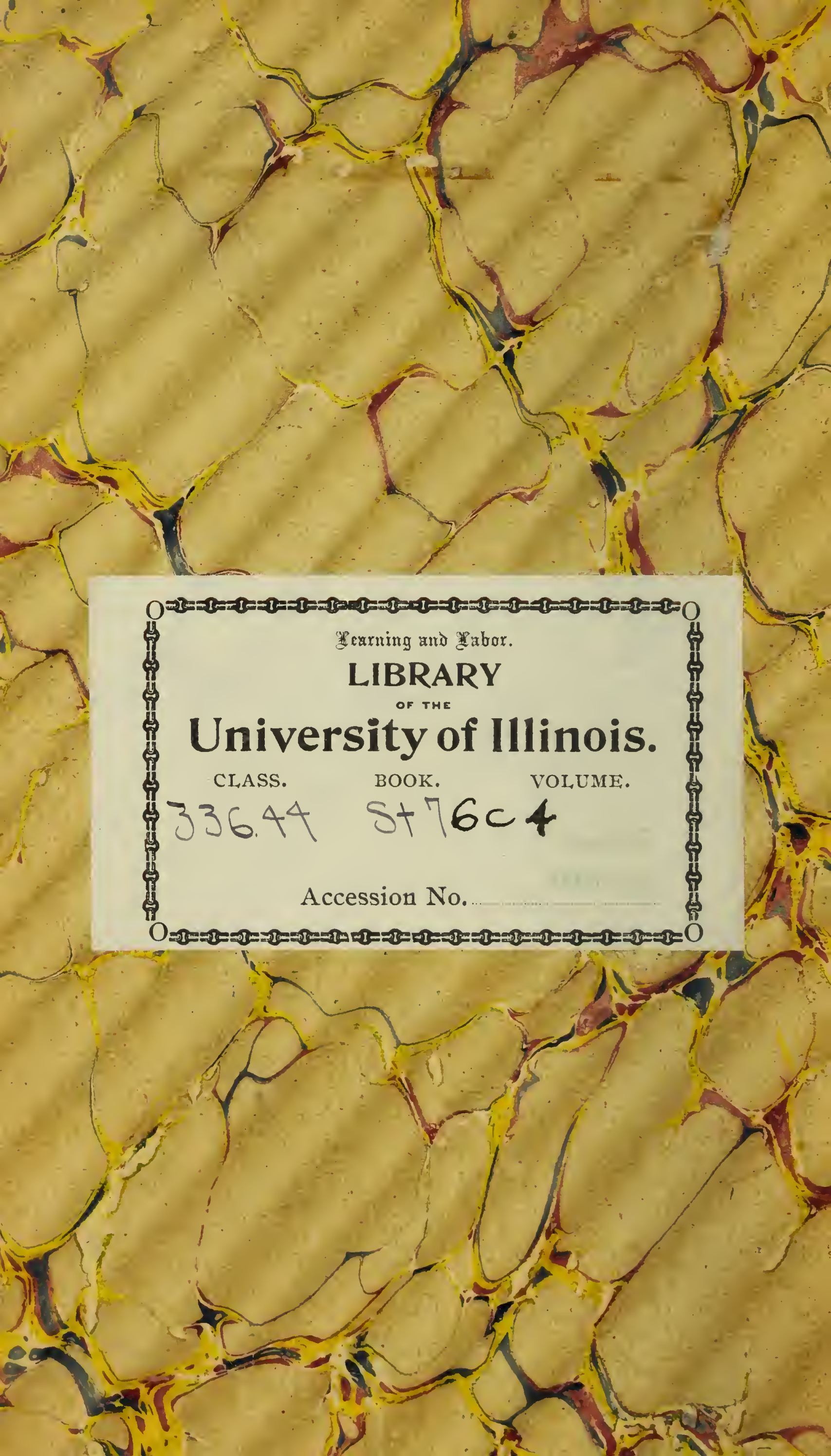
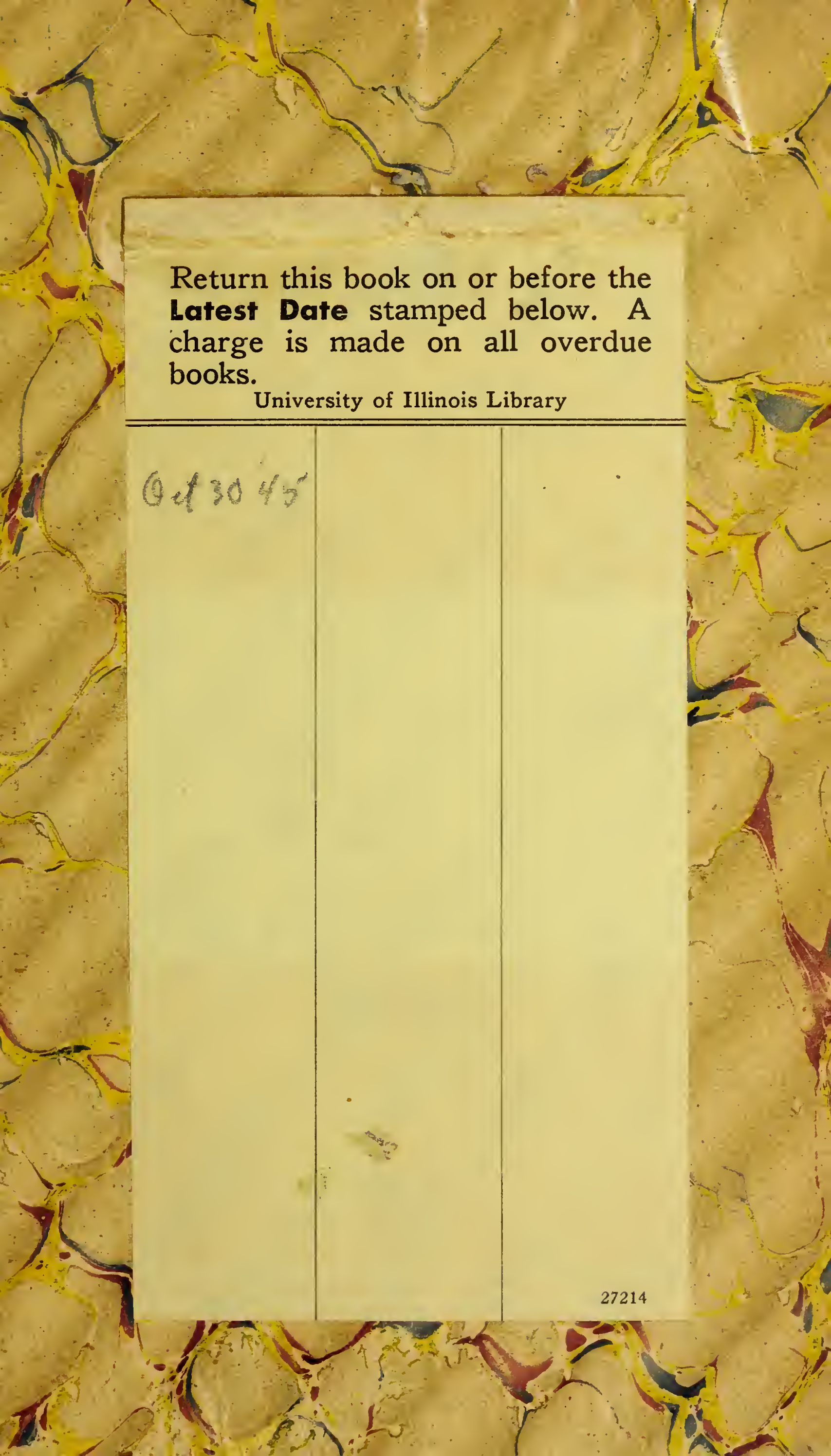



Learning and Labor.
LIBRARY
OF THE
University of Illinois.
CLASS. BOOK. VOLUME.
336.44 St76c 4
Accession No.



COURS DE FINANCES

LE BUDGET

DU MÊME AUTEUR :

Les Finances de l'Ancien Régime et de la Révolution, origines du système financier actuel, ouvrage couronné par l'Académie française (prix Thérouanne), deux volumes in-8°, 1885.

L'impôt sur l'Alcool dans les principaux pays, un vol. in-12, 1886.

Systèmes généraux d'impôts, impôt sur le capital, sur le revenu, tarifs progressifs, systèmes radicaux, droits sur les successions, sur les valeurs mobilières, sur les objets de première nécessité, etc., un vol. in-8°, 1893.

Bibliographie historique des finances de la France au dix-huitième siècle, un vol. in-8°, 1895.

COURS DE FINANCES

LE BUDGET

PAR

RENÉ STOURM

Membre de l'Institut

Professeur à l'École des Sciences Politiques

QUATRIÈME ÉDITION REVUE ET MISE AU COURANT



PARIS

LIBRAIRIE GUILLAUMIN ET Cie

14, RUE RICHELIEU, 14

1900

PRÉFACE

La préface de la précédente édition de cet ouvrage écrite en septembre 1896 n'a malheureusement pas besoin aujourd'hui d'être modifiée dans ses conclusions : toujours les dépenses augmentent, toujours les règles budgétaires demeurent impuissantes à contenir leur progression, et cela dans tous les pays. Nous n'avons donc qu'à reprendre, en les mettant au courant, les observations d'il y a quatre ans.

En 1896, le projet de budget français pour 1897, avec ses 3.387 millions, nous semblait énorme, comparé aux 3.150 millions de 1890. Dans un espace de sept années, les dépenses avaient donc monté de 230 millions! « Phénomène alarmant ! » disions-nous. Or, le phénomène n'a pas cessé de se renouveler, et sa persistance ne cesse non plus de le rendre alarmant, au contraire.

D'abord, les 3.387 millions du projet de 1897, qui nous effrayaient déjà, se sont bientôt transformés, une fois l'exécution terminée (1), en 3.500 millions effectifs. L'initiative parlementaire, et surtout les crédits supplémentaires, extraordinaires et complémentaires s'étaient chargés de ce dépassement inouï de plus de 110 millions sur les prévisions originelles. Dès lors, rien d'étonnant, en arrivant d'emblée au budget de 1901, de voir la masse des crédits sauter à 3.625 millions, Algérie comprise (2). 3.625 millions, rien qu'en projet (3), c'est-à-dire, une fois l'exercice terminé, d'après l'exemple cité plus haut, 3.700 millions ou 3.750 millions !

Ces jalons suffisent à marquer la marche de la progression : 3.150 millions en 1890 ; 3.387 millions en 1897 ; 3.625 et probablement 3.700 ou 3.750 millions en 1901 !

(1) Projet de loi de règlement définitif de l'exercice 1897, déposé le 22 janvier 1899.

(2) Les recettes et les dépenses de l'Algérie forment, pour la première fois, à dater de 1901, un budget spécial, distrait du budget général. Le chiffre des dépenses de l'Algérie, que nous ajoutons ci-dessus pour la comparaison, est celui du budget de 1900.

(3) Projet du budget de 1901, déposé le 31 mai 1900.

Nous tentions, l'année dernière, dans un article de *l'Économiste français* (1), de supputer ce que deviendraient nos budgets vers le milieu du siècle. Avec le maintien du taux actuel de la progression, les 3.500 millions de 1899 devaient être doublés en 1947 (2). Déjà les chiffres de 1901 dépassent les pronostics qui les concernent. En sera-t-il de même jusqu'au bout ? Peut-être se produira-t-il des accalmies, ou même des reculs? Peut-être, au contraire, une poussée formidable se prépare-t-elle avec les projets de pensions et d'assurances sur le chantier. En moyenne, il est à craindre que les mathématiques aient raison. Alors, si vraiment le milieu du vingtième siècle voit les budgets de la France atteindre 7 milliards, que deviendront les contribuables ? Jusqu'ici, grâce à leur bonne volonté, grâce surtout à l'extraordinaire vitalité du pays, le fardeau leur paraît à peu près tolérable. Mais on connaît la fable de l'homme, fier de continuer à porter un jeune bœuf, dont le poids finit un jour par l'accabler.

En Angleterre, la montée des budgets, depuis ces dernières années, se dessine d'une manière plus significative encore qu'en France. La préface de l'édition de 1896 disait : « Depuis cinq ans, même chez les peuples que nous nous plaisions à citer comme exemples, les dépenses ont progressé démesurément. Ainsi, voilà le budget de l'Angleterre monté maintenant à 100.000.000 livres sterling. Le chancelier de l'Échiquier, au mois d'avril dernier, saluait pour la première fois cette série de neuf chiffres. « Si la progression continue, ajoutait-il, on n'aura « bientôt plus le choix qu'entre la suspension de l'amortisse- « ment de la dette nationale, ou une augmentation des impôts. »

Or, les 2.500 millions de 1896-1897 deviennent aujourd'hui 3.852 millions. Observons tout de suite que ces 3.852 millions inscrits au budget de 1900-1901 ont un caractère tout à fait

(1) *Economiste français* du 16 décembre 1899: *la restauration financière.*

(2) Voici le résumé du tableau de prévision des budgets à venir, que nous donnions dans l'article précité, en calculant la continuation de la progression sur le pied de un et demi pour cent :

Budget de	1900	3.500.000.000 fr.
—	1901	3.552.500.000
—	1902	3.605.800.000
—	1910	4.060 800.000
—	1915	4.374.400.000
—	1920	4.712.400.000
—	1925	5.076 800.000
—	1937	6.069.300.000
—	1947	7.055.500.000

exceptionnel. Car, dans leur sein, prennent place les frais énormes de la guerre sud-africaine, frais insuffisamment évalués jusqu'ici, auxquels s'ajouteront les frais nouveaux de la guerre de Chine (1). En fin de compte, le budget anglais de 1900-1901 se réglera peut-être avec quatre milliards, ou quatre milliards et demi de dépenses. Mais c'est là, nous le répétons, un budget exceptionnel. Il convient même incidemment de louer le procédé très régulier par lequel l'Angleterre englobe, en un seul total, ses dépenses de toute nature, même ses dépenses extraordinaires de guerre, afin de maintenir l'unité budgétaire. Le budget normal, d'après l'exposé du chancelier de l'Echiquier, ne dépasse pas, en 1900-1901, 2.850 millions (2), chiffre formidable quand même, surtout par la progression qu'il représente. Intrinsèquement il est inférieur aux chiffres de nos budgets, mais il leur devient très supérieur comme poussée ascensionnelle.

C'est cette poussée ascensionnelle, en effet, qui, depuis une dizaine d'années, caractérise les budgets anglais. On peut en juger par le relevé officiel (3) suivant :

Année finissant le 31 mars :

1870..............	1.542.000.000 fr.
1875..............	1.624.000.000
1880..............	1.827.000.000
1885..............	1.954.000.000
1890..............	1.983.000.000
1895..............	2.220.000.000
1899..............	2.591.000.000

En ajoutant à cette statistique les budgets de 1900, 2.773 millions, et de 1901, 2.850 millions, une augmentation de près d'un milliard ressort en dix ans ; de sorte que la progression, dont le taux atteignait déjà chez nous un et demi pour cent annuel, dépasse, en Angleterre, deux et demi pour cent.

Nous aurions, dès lors, à renouveler ici, et même à accentuer, au sujet de nos voisins, les inquiétantes observations de tout à

(1) A la fin de juillet 1900, le chancelier de l'Echiquier a déjà rectifié, en les augmentant beaucoup, les chiffres de son exposé du mois de mars.

(2) Dans les calculs de sir Michaels Hicks-Beach, les dépenses exceptionnelles de guerre représentent 38 à 40 millions de livres sterling, ou un milliard de francs environ.

(3) Relevés officiels intitulés *Return n° 309, session 1899*, qui récapitulent les budgets d'après une forme spéciale, en y pratiquant certaines déductions inutiles à expliquer ici, puisqu'il ne s'agit que de comparaisons d'année à année.

l'heure si un autre point de vue que le point de vue financier ne sollicitait notre attention.

L'accroissement continu des dépenses, en effet, n'a pas seulement pour résultat d'écraser le contribuable.

Lorsque l'État outrepasse les limites de son mandat, lorsque son action collective se substitue à l'action individuelle, lorsque les ressources des particuliers sont employées à dépouiller ces particuliers mêmes de leur libre initiative, il y a plus que des contribuables lésés. Il y a usurpation. Le contrat social est violé; les droits du citoyen méconnus; le ressort vital de l'intérêt privé se trouve faussé, l'effort fécond de la concurrence remplacé par la domination d'une inconsciente bureaucratie : l'excès des dépenses publiques, en un mot, prépare l'avènement du socialisme.

La plupart des gouvernements, dans leurs déclarations officielles, semblent cependant combattre aujourd'hui les théories socialistes. Alors pourquoi les laisser pénétrer subrepticement au cœur même des budgets sous le couvert de ces dépenses abusives, corrélativement, d'ailleurs, avec de prétendues réformes fiscales?

Le socialisme, autant qu'il peut être défini, tend à modifier la répartition des richesses entre les classes sociales (1). Or le budget, évidemment, avec ses immenses recettes et ses immenses dépenses, c'est-à-dire avec la portion considérable des revenus individuels qu'il prend aux uns pour les donner aux autres,constitue le plus puissant instrument de répartition des richesses entre les mains de ceux qui voudraient l'employer à cet usage. Mais voilà l'objection: c'est que précisément le budget ne doit pas être employé à cet usage. Car l'impôt, aliment du budget, dont chacun supporte la charge patiemment à condition que son produit serve à pourvoir aux dépenses des attributions légitimes de l'Etat, ne saurait être détourné, sans une sorte de trahison, de ce seul but avouable. L'impôt ne doit pas être employé à réaliser telle ou telle théorie sociale. Le mot trahison s'applique d'autant mieux ici que ces extensions budgétaires successives engagent le pays malgré lui, presque à son insu, dans une voie qui n'est pas la sienne. Si le socialisme découvrait franchement ses visées, si ses conséquences inévitables frappaient clairement tous les yeux, le pays, sans

(1) Nous disons *classes sociales* pour reproduire les termes habituels du parti. Autrement, il n'existe plus aujourd'hui de *classes* enfermant une catégorie spéciale d'individus.

aucun doute, n'hésiterait pas à le répudier. Les gouvernements feraient donc bien, dans leur intérêt propre comme dans l'intérêt commun, de répudier aussi ces dangereuses dépenses qualifiées plus haut *dépenses d'usurpation*, qui mènent droit au socialisme.

Une seconde question se posait au début de cette préface : comment les règlements en honneur dans tous les pays constitutionnels, objet de leur part d'incessants perfectionnements, règlements dont la grande majorité cependant tend à combattre l'exagération des dépenses publiques, sont-ils demeurés à ce point impuissants ? Quelle singulière contradiction ressort entre le respect apparent qui partout entoure les formalités budgétaires et leur complète inefficacité !

Nous voudrions, en quelques mots, rechercher si ces assertions ne sont pas exagérées.

Les règlements de comptabilité budgétaire, fruit des progrès de la science financière, reçoivent sans doute dans tous les pays beaucoup d'hommages théoriques. Nous le constations déjà dans la préface de 1896. Depuis lors, leur prestige ne s'est pas amoindri, au contraire ; de nombreux témoignages effectifs en sont relatés au cours de cette édition : règlements nouveaux ou perfectionnés, appel énergique aux principes formant la conclusion de tous les exposés officiels, les citations abondent dans ce volume.

Mais s'il est vrai que les formalités budgétaires triomphent théoriquement aujourd'hui, doit-on, d'un autre côté, les déclarer pratiquement en faillite ? Ce serait, pour l'amour du contraste, aller trop loin. Le courant, qui, depuis quelques années, emporte les gouvernements vers les dépenses excessives, n'est pas de ceux qu'une simple réglementation pouvait arrêter. Le ministre des finances déclarait récemment (1), avec un certain découragement, qu'un changement de régime en serait seul capable. On ne saurait donc juger les formalités sur des résultats qui dépassent la portée de leur influence, dont elles ne sont pas responsables, dont les causes presque irrésistibles, temporaires, espérons-le, dérivent des nécessités politiques internationales et de la poussée des utopies sociales. Peut-être, d'ailleurs, prononçons-nous un peu vite le mot d'impuissance. Dans bien des cas, l'obstacle réglementaire a, sans bruit, retardé le mouvement des dépenses. Il l'a même ouvertement arrêté chez nous, il y a une douzaine d'années, alors que les

(1) Exposé des motifs du budget de 1900.

sages et persistants conseils des rapporteurs financiers du parlement, mis en pratique par un ministre énergique, firent totalement disparaître les crédits supplémentaires. Pendant plusieurs exercices l'essor des budgets se trouva comprimé ! Instructive période qui montre ce qu'un peu de volonté suffit à produire !

En dehors, d'ailleurs, de ce champ de dépenses progressives dans lequel nous nous sommes cantonnés, combien d'autres exemples de l'efficacité des règlements ! Si les dépenses ont monté, les recettes ne les ont-elles pas suivies, grâce à la notion de l'équilibre du budget que les règlements enseignent et propagent ? Tous les grands pays se font maintenant un point d'honneur de le réaliser. Même en France, où le public se complait toujours à répéter le contraire, le déficit est devenu l'exception. Les crédits, comme nous l'avons trop bien vu, y mènent, sans doute, une course folle, mais les recettes, soit par leurs plus-values spontanées, soit au moyen de créations fiscales, trouvent moyen de les rejoindre. En fin de compte même, elles prennent les devants. Ainsi, le relevé des lois de règlement de 1887 à 1898 aboutit, pour ces douze années, à une prééminence définitive du total des recettes de 202.242.000 fr. sur le total des dépenses.

En Angleterre, où les excédents de recettes constituent une tradition, et pour ainsi dire une obligation gouvernementale, la situation a été plus brillante encore jusqu'à cette malheureuse guerre sud-africaine. De même, en Belgique, depuis une vingtaine d'années sans discontinuité. Les États-Unis, après avoir fortement versé dans le déficit, n'ont eu cesse de restaurer leur équilibre, qu'ils ont enfin largement reconquis cette année. Les budgets de la Prusse, après des déficits de 43 millions de marcks en 1891 et de 31 millions en 1895, obtiennent, depuis 1896, des excédents de recettes qui s'élèvent à près de 100 millions de francs. De même, pour l'empire d'Allemagne, qui clôt 1898-1899 avec 70 millions et demi de francs d'excédent.

N'est-ce pas un remarquable succès à l'actif des principes financiers, et des formalités leurs gardiennes, que ce retour obstiné à l'équilibre ? Non seulemen les projets de budget, construits conformément à la règle, aboutissent sur le papier à un total de recettes supérieur à celui des dépenses, mais, au cours même de l'exécution, la règle reçoit sa confirmation et l'exercice se clôt par un excédent de recettes définitivement acquis.

Les règles budgétaires bien observées produisent enfin la clarté qui, à elle seule, suffirait à justifier leur efficacité, leur efficacité présente ou future.

Un pays qui veut être sage, en effet, s'il voit clair dans ses affaires, trouvera toujours moyen de les gérer pour le mieux. Lorsque la sagesse fait temporairement défaut, ce qui semble le cas actuel, alors la clarté prépare le jour, où, soit par raisonnement, soit par expérience, la situation se modifiera. Elle permet aux esprits perspicaces de ne pas s'illusionner, et leur donne les moyens de désillusionner les autres. Puis, quand les yeux sont dessillés, elle marque immédiatement le droit chemin à suivre. Voilà, par exemple, les budgets extraordinaires répudiés en France et en Angleterre. Voilà également chez nous les *services spéciaux du Trésor*, si longtemps maintenus en vue d'égarer l'opinion, où les dépenses pullulaient librement sans se soucier des dispositions salutaires du décret du 31 mai 1862, à peu près détrônés. Les *dépenses engagées* font l'objet d'une surveillance spéciale. Les dépassements de crédits sont pourchassés. Les *crédits complémentaires* n'osent plus reparaître. Des formalités spéciales entourent et s'efforcent d'entraver les présentations de *crédits supplémentaires et extraordinaires*. L'amortissement de la dette perpétuelle sera peut-être bientôt amorcé. L'unité budgétaire est presque entièrement réalisée. L'initiative financière des membres du parlement a été mise en lisières par les députés eux-mêmes. Sur tous les points, la route paraît déblayée. Que maintenant les vœux du pays se manifestent enfin dans le sens de l'ordre et de l'économie, et alors, immédiatement, la clarté produite par ce faisceau de règlements permettra de les satisfaire. Tout est prêt pour le jour où le vent changera. Il ne nous reste qu'à espérer voir bientôt cet heureux jour.

Bercenay-en-Othe, septembre 1900.

EXTRAITS DES PRÉFACES DES ÉDITIONS PRÉCÉDENTES

Septembre 1889.

Le cours de finances, à l'École libre des sciences politiques, comprend deux années d'enseignement, dont le programme répartit les matières entre les trois divisions suivantes : d'abord le budget; ensuite, les impôts; enfin, les ressources extraordinaires.

. . . .

. . . .

Sur les trois divisions de ce programme : budgets, impôts et ressources extraordinaires, la première seule, le budget, fera l'objet de ce livre.

Les souvenirs de ma carrière administrative m'ont beaucoup aidé dans un tel travail. Ayant pu voir de près, au sein de l'Inspection générale des finances, au Cabinet du ministre des finances, au Secrétariat général, à l'Administration des contributions indirectes, fonctionner, sous leurs divers aspects, les rouages du mécanisme budgétaire, j'ai pensé faire œuvre utile en appuyant, le plus souvent possible, par des exemples tirés de la pratique, les déductions de la science financière.

En cette matière, d'ailleurs, la voie se trouvait depuis longtemps magistralement tracée. Dès 1871-1872, M. Paul Leroy-Beaulieu entreprit son cours à l'École des sciences politiques, Puis, il composa les deux volumes de son *Traité de la science des finances*, qui sont dans toutes les mains. Encore aujourd'hui, les élèves ne connaissent pas d'autre auteur financier que leur premier illustre maître. Aussi, celui qui vient, à son tour, professer devant eux, doit-il s'efforcer de renouveler, autant que possible, son enseignement, s'il ne veut pas entendre, tout en parlant, tourner les pages du livre que chacun consulte.

M. Paul Leroy-Beaulieu a occupé la chaire financière à l'École des sciences politiques de 1871-1872 à 1880. Après lui, la liste chronologique des professeurs contient les noms suivants :

M. Alfred de Foville, 1879-1880 à 1883 ;

M. René de Laboulaye, 1883, 1884 ;

M. Léon Say, 1884 (1).

De tels devanciers m'imposaient une tâche difficile. J'en dois d'autant plus remercier, du fond du cœur, mes élèves attentifs et fidèles auxquels la sympathie que je leur ai vouée a su, peut-être, se communiquer ; puis leur directeur, notre éminent Directeur, M. Boutmy. Il m'a guidé dès mes débuts et m'a fait accepter avec reconnaissance, chose rare, des conseils dont j'avais grand besoin. L'amour du bien, le désir de voir se continuer le succès de l'œuvre généreuse à laquelle il a donné sa vie l'inspiraient

(1) Le cours professé par M. Léon Say ne pouvait être qu'un événement passager : il se renouvela pendant deux semestres seulement. Les bancs de l'École devinrent alors trop étroits et les élèves coudoyèrent les notabilités accourues de toute part pour applaudir un tel professeur. Ces leçons ont été résumées dans l'article de la *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1885 que nous aurons souvent l'occasion de citer, et dans les volumes des *Solutions démocratiques de la question des impôts*.

seuls. Je ne l'ai nommé qu'après ses élèves parce qu'il aime à s'oublier pour eux.

. . . .

La progression des dépenses, des dettes et des impôts dans les grands États européens rend aujourd'hui plus nécessaire que jamais l'étude des règles et des formalités budgétaires. L'opportunité d'un livre qui leur est spécialement consacré se trouve donc suffisamment justifiée. Quant au plan de l'ouvrage, il consistera simplement à développer, d'abord, les enseignements didactiques que comportent chaque règle et formalité, puis à découvrir leur origine historique et leur raison d'être, à comparer leur mode d'application de pays à pays, à rechercher enfin leurs perfectionnements possibles.

. . . .

. . . .

Août 1891

. . . .

En France, la suppression des budgets sur ressources extraordinaires vient d'être conquise, premier pas dans la voie de l'unité budgétaire dont les avantages ne sont plus à démontrer. On peut espérer voir bientôt aussi les garanties d'intérêt rentrer dans le giron du budget ordinaire, puisque le projet de budget de 1892 propose d'y incorporer celles qui concernent les chemins algériens. Si cette voie était poursuivie jusqu'au bout, la clarté ne tarderait pas à régner dans les comptes. Mais, provisoirement, nos budgets se démembrent encore en quatre parties non totalisées (au lieu de cinq autrefois) et leurs opérations demeurent obscures et enchevêtrées.

Les crédits additionnels, après les excès de 1881 à 1885, semblaient enrayés, il y a deux ans. Aujourd'hui, la tendance à la progression se manifeste de nouveau et surtout la nature des demandes redevient inquiétante. Les cahiers de dépenses supplémentaires déposés par le gouvernement contiennent, en effet, un grand nombre de propositions intempestives, qui auraient dû régulièrement figurer au précédent projet de budget général, ou devraient être réservées pour le prochain.

Les annulations, sans doute, couvrent, en partie, les suppléments de crédits actuels. Le ministre des finances ne manque pas de le répéter à chaque occasion. Mais que sont ces annulations? Y comprend-on les reports, c'est-à-dire les dépenses soi-disant annulées, qui semblaient mortes et ressuscitent l'année suivante? Les publications gouvernementales n'éclairent pas suffisamment ce coin obscur. La loi des comptes elle-même, où toutes les annulations, cependant, devraient trouver une récapitulation rationnelle, ne met pas en relief leur total effectif. Cela tient surtout à ce que déjà, en cours d'exercice, beaucoup d'annulations prématurées ont servi à gager, pour les faire accepter plus facilement, des demandes partielles de crédits supplémentaires. Il y a là des possibilités, sinon d'abus, du moins de trompe-l'œil, dont de meilleures pratiques pourraient avoir raison.

. . . .

En Angleterre, les crédits additionnels sont toujours à peu près inconnus. Il y a deux ans, M. Goschen déclarait, avec un juste sentiment d'orgueil, n'avoir eu à demander aucun supplément pendant l'année fiscale 1887-1888. Son dernier exposé révèle seulement une addition de 10 millions 1/2 de fr. aux crédits primitifs en 1890-1891. En somme, cette année 1890-1891 se solde par 43.900.000 fr. d'excédent de recettes. 162.500.000 fr. ont été consacrés à l'extinction de la dette publique. Voilà, certes, un bilan enviable.

Le mode d'établissement des prévisions de recettes en Angleterre, comparé au système que nous suivons en France, suffit à différencier la conduite des finances dans les deux pays. Chez nous, on évalue de loin, un an d'avance, en se méfiant des évaluateurs ; double chance pour mal évaluer. Chez nos voisins, au contraire, l'évaluation, très rapprochée des faits, est abandonnée en toute confiance au chancelier de l'Échiquier, responsable de l'équilibre du budget. Celui-ci, dès lors, serre la vérité d'aussi près que possible. Le budget, dégagé des plus-values hypothétiques et des suppléments de crédits, devient le cadre immuable et respecté des recettes et des dépenses de l'année.

La seule critique que motive la construction des lois de finances anglaises est le rétablissement, ou plutôt l'extension, depuis deux ans, de certaines cases à part qui tendent à constituer des budgets extraordinaires. Au moment où nous supprimons cet appendice irrégulier, les Anglais semblent lui rendre faveur. D'après les explications mêmes données par M. Goschen, dans son dernier exposé, trois sortes de dépenses sont classées séparément et imputées sur les produits d'emprunts : dépenses de casernement, dépenses concernant la défense de l'Empire, et dépenses concernant la défense navale. En 1891-1892, 128.500.000 fr. de ressources extraordinaires seront affectées à ces différentes entreprises.

Les budgets de la Prusse, bien qu'ils aient à fournir le compte des opérations des chemins de fer de l'État et autres exploitations industrielles, contiennent la description universelle des recettes et des dépenses publiques : les dernières infractions à cet égard viennent de disparaître.

. . . .

En Italie, le déficit succédait, il y a deux ans, à l'équilibre laborieusement reconquis depuis l'unification du royaume. Ce déficit n'est pas encore comblé malgré les économies annoncées par le nouveau cabinet. Cependant le compte des *reliquats* provenant d'exercices clos, où le mal s'était déclaré, semble réformé aujourd'hui. Le dernier exposé ministériel de M. Luzzatti, après avoir recherché consciencieusement les causes susceptibles d'influencer défavorablement les finances italiennes, ne signale plus aucun danger de ce côté.

L'Italie, dont nous vantons les codes réglementaires dans presque tous les chapitres de ce livre, avait déjà réussi, grâce à ce souci des bons principes, à sortir victorieuse des difficultés du début de son installation. Elle était même parvenue, vers 1880, à un degré de prospérité qui semblait définitif. On doit espérer que sa foi dans les règles financières, si elle persiste, recevra encore sa récompense.

En Russie, la forme est également respectée. Les rapports détaillés du

Ministre du contrôle de l'Empire sur les comptes annuels des exercices expirés en fournissent la preuve. Ils constatent que les crédits ouverts n'ont pas été dépassés, que même l'exécution des services a procuré quelques économies sur les prévisions, que les budgets ordinaires et extraordinaires se réunissent en un seul total, que les crédits supplémentaires ont peu d'importance. On y annoncera peut-être un jour la suppression du papier-monnaie.

L'Autriche a vu les cours de son florin-papier se relever progressivement, de moins de 2 fr. avant 1889, à près de 2 fr. 1/4 aujourd'hui. En même temps, ses budgets comprennent, depuis les réformes du dernier ministre des finances, M. Dujanewski, la totalité des frais d'exploitation des chemins de fer, décrits conformément à la règle de l'universalité. Ajoutons que ses recettes et ses dépenses, en 1891, se rapprochent de l'équilibre.

Les États-Unis, disions-nous dans notre précédente édition, « ne savent « pour ainsi dire plus que faire de leur argent ». Aujourd'hui, cette apparence de richesse surabondante a cessé d'être l'apanage des finances fédérales. Sans doute, l'amortissement fonctionne toujours et même a presque achevé son œuvre. Mais les dépenses publiques, spécialement les allocations de pensions militaires (1), ont pris un développement inconsidéré. En 1878, le nombre des anciens combattants de la guerre de Sécession pensionnés ne dépassait pas 223.000. Depuis lors, ces anciens combattants ont pullulé ; ils sont aujourd'hui 538.000 environ, absorbant annuellement 533 millions de francs, et l'on prévoit qu'ils vont imposer aux prochains budgets une charge de 800 millions. Seul peut-être, dans le monde, le Trésor américain est capable de résister à un tel assaut. Cependant, les plus fortes constitutions, lorsqu'elles cessent de se ménager, subissent fatalement la loi commune. Or, comme les bills Mac-Kinley risquent, d'un autre côté, d'entraîner des diminutions de recettes, il se pourrait que ce riche Trésor, attaqué simultanément dans ses ressources et dans ses charges, ressentît bientôt des symptômes d'affaiblissement. Déjà, d'ailleurs, à la clôture de l'année financière, au 30 juin 1891, se révèle le fait inconnu jusqu'ici d'une moins-value atteignant 8 millions de dollars (40.000.000 fr.).

Le Chili, en proie à la guerre civile, devient, par la cause même de cette guerre, un instructif exemple au point de vue du droit budgétaire. La révolution actuelle découle, en effet, exclusivement du conflit financier survenu entre le chef du pouvoir exécutif et le parlement. Déjà, à propos du budget des recettes, en juillet 1890, certaines difficultés constitutionnelles avaient fait suspendre les perceptions pendant trois semaines sur toute la surface du pays. A partir du 1er janvier 1891, le président Balmaceda ayant mis à exécution, de sa propre autorité, le budget des dépenses que les Chambres avaient refusé de voter, les partisans du Congrès prirent les armes et donnèrent le signal de la révolte générale.

. . . .

(1) « Le spectre le plus menaçant qui se dresse aujourd'hui sur le chemin de la sécurité « du gouvernement et du bonheur des peuples est l'extravagance impudente et maligne de nos « dépenses publiques. Je crois que c'est la plus perverse de toutes les couvées nées de la per- « version gouvernementale. » (Discours de M. Cleveland, cité dans un article de M. Moireau, de la *Revue des Deux-Mondes* du 1er juillet 1891.)

Les chiffres cités au cours de cet ouvrage ont été rectifiés d'après les plus récents renseignements, ceux des budgets de 1892 en général. Comparés aux chiffres de la précédente édition, tous, d'une manière à peu près universelle, ont progressé. Voici quelques exemples (1):

En France, le total des dépenses ordinaires et extraordinaires passe de 3.190.000.000 fr. en 1890, à 3.217.825.000 fr. en 1892. En Angleterre, les dépenses pour 1889-1890 s'élevaient à 2.152.000.000 fr.; pour 1891-1892, M. Goschen les évalue à 2.211.000.000 fr. En Italie, les dépenses ordinaires de 1888-1889 figurent dans les statistiques pour 1.443.800.000 fr.; ces mêmes dépenses sont évaluées, dans le projet de budget de 1891-1892, à 1.519.578.000 fr., total qu'atténueront, sans doute, les économies promises par le nouveau Cabinet............

Les dépenses ainsi maintenues, ou même augmentées, entraînent une conséquence à laquelle on ne pense pas assez, celle de rendre à peu près impossible toute réforme fiscale sérieuse. Car, en dépit des utopies de transformation intégrale, jamais aucune grosse réforme d'impôt ne sera réalisée qu'à la faveur de larges dégrèvements. Or, la progression des dépenses s'opposant aux dégrèvements consolide fatalement, par cela même, un système de taxes souvent plus oppressives par leur nature que par leur chiffre.

En somme, l'excès des dépenses constitue le véritable mal des budgets modernes.

. . . .

Septembre 1896.

Le système fiscal français, très inconsidérément attaqué, témoigne d'une vitalité qui devrait inspirer respect aux candidats réformateurs. Façonné par la Révolution et par les régimes successifs depuis près d'un siècle, son rendement progressif, ses rentrées faciles, constatés au cours de ce volume, forment des symptômes particulièrement encourageants........ Tout n'en a pas moins une fin, même la bonne volonté des contribuables. D'un instant à l'autre, les faits peuvent l'enseigner à nos dépens. Ne nous illusionnons donc pas au point de croire que le régime actuel de progression de dépenses puisse durer indéfiniment. Contentons-nous de savoir que nous possédons plus de résistance peut-être que nos voisins, que malgré de lourds budgets, sous la condition, bien entendu, de ne rien compromettre, cette merveilleuse régularité dans le payement de l'impôt nous rendra encore éventuellement capables d'appuyer notre patriotisme d'un énergique effort financier (2). Mais reconnaissons que le moment est venu — depuis longtemps venu même — de changer de méthode. . . . .

. . . .

(1) Nous ne citons ici, comme dans tout le cours de l'ouvrage, que les principaux pays capables de servir de modèles, omettant de parler des pays à *finances avariées* que M. Paul Leroy-Beaulieu a décrits et qualifiés dans *l'Economiste français* (nº du 27 juin 1891).

(2) Voir notre article *Le Trésor de guerre*, dans la *Revue de Paris* du 1er mars 1896.

LE BUDGET

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DU BUDGET.— LE DROIT BUDGÉTAIRE EN ANGLETERRE ET AUX ÉTATS-UNIS

§ 1. Définition du mot *budget.* — § 2. *Droit budgétaire :* son importance et ses origines. L'autorisation des recettes et des dépenses publiques appartient aux représentants de la nation. Exemples de luttes politiques pour le triomphe de ce principe. — § 3. En Angleterre, les Stuarts tentent de confisquer, à leur profit, le droit budgétaire. Résistance obstinée des parlements. Révolutions de 1648 et 1688. Etablissement d'un régime régulier à l'avènement de Guillaume III. — § 4. Guerre de l'indépendance de l'Amérique provoquée par la création de taxes arbitraires. Les Etats de l'Union prétendent s'imposer eux-mêmes. Ils conquièrent le droit budgétaire les armes à la main. — § 5. Conflits budgétaires en Prusse, de 1862 à 1866. Quatre budgets mis en exécution sans l'approbation préalable des représentants du pays.

§ 1er. — *Définition du mot budget.*

La définition du mot *budget* est ainsi rédigée dans le Code de la comptabilité publique : « Le budget est l'acte par lequel sont « prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles de l'État « ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes « règles. » (Art. 5 du décret réglementaire du 31 mai 1862.)

Il semble nécessaire de retoucher légèrement ce texte sacramentel. Son dernier membre de phrase, par exemple, est à peine

écrit en bon français : *Que les lois assujettissent aux mêmes règles*. A quelles mêmes règles? Aux mêmes règles que qui, ou que quoi? Le complément fait ici défaut. Tout au plus devine-t-on le sens, et encore ce sens supposé semble-t-il erroné. Car il n'existe pas, à proprement parler, de services assujettis aux mêmes règles que le budget de l'État. Les services départementaux, les services communaux, hospitaliers, coloniaux, etc., possèdent chacun des règles différentes. Le décret du 31 mai 1862 ne l'ignore pas, puisque c'est précisément lui qui trace ces règles spéciales à leur égard.

Empressons-nous, d'ailleurs, de reconnaître les difficultés d'une bonne définition, surtout lorsqu'il s'agit du mot budget; la preuve va nous en être fournie par les lacunes mêmes des sources moins officielles que le décret du 31 mai 1862 ; ce dernier se retrouvera avantagé par la comparaison.

Ainsi, le marquis d'Audiffret n'aborde nulle part, au cours des six volumes de son *Système financier de la France*, la définition que nous cherchons, bien qu'une partie de l'ouvrage soit précisément intitulée *le Budget*.

M. Joseph Garnier, dans son *Traité de finances*, imite du marquis d'Audiffret le silence prudent.

Voilà encore l'article considérable de Paul Boiteau dans le *Dictionnaire des finances* qui, en dépit de son titre général *Budget* et de son sous-titre spécial *Définitions*, se dispense de toute définition proprement dite.

L'ancien *Dictionnaire de l'économie politique* dit que « le « budget est le compte rendu officiel des recettes et des dépenses « publiques ». Comme budget et compte sont l'antipode l'un de l'autre, ces deux expressions ne sauraient se définir mutuellement.

Le *Nouveau Dictionnaire d'économie politique* ne pouvait tomber dans une telle confusion. Par la plume de M. Dubois de l'Estang, il définit ainsi le budget : « Le budget a pour objet de « fixer les sommes que les particuliers doivent mettre en commun « pour les dépenses d'utilité générale et de régler souverainement « l'emploi qui doit être fait de ces ressources (1). »

(1) Nous revenons plus loin sur les commentaires de cette définition.

Jean-Baptiste Say définit le budget : « la balance des besoins et « des ressources de l'État. »

Le Dictionnaire de l'Académie française fait suivre le mot budget de l'énoncé suivant : « Budget, terme emprunté de l'anglais, « qui s'emploie dans l'administration publique, pour signifier l'é- « tat annuel des dépenses qu'on présume avoir à faire et des fonds « ou revenus affectés à ces dépenses. »

Le Dictionnaire de Littré considère aussi le budget comme un « état que, chaque année, on dresse des recettes et des dépenses publiques », et il agrémente sa formule de citations fantaisistes :

> Le budget, monstre énorme, admirable poisson,
> A qui, de toutes parts, on jette l'hameçon. (Victor Hugo.)

Ou bien :

> Le budget annuel, aspirante sangsue,
> A sucé, dès longtemps, ce que le peuple sue. (Barthélemy.)

Métaphores qui nous éloignent de nos recherches techniques.

Nous y revenons en empruntant au *Traité de la science des finances*, de M. Paul Leroy-Beaulieu, les lignes suivantes : « Un « budget est un état de prévoyance des recettes et des dépenses « pendant une période déterminée : c'est un tableau évaluatif et « comparatif des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer. »

Au moyen de ces indications, en éliminant les parties incorrectes des textes précédents, en utilisant le surplus, il devient possible de composer une définition acceptable, à condition encore d'éviter certains écueils.

Par exemple, au lieu de parler des budgets en général, parlons seulement du budget de l'État. L'idée mieux précisée s'exprimera plus aisément.

Puis, qualifions le budget d'acte et non pas d'état, ni de tableau. Certains budgets, en effet, comme les budgets en bloc du Directoire ou du Consulat, se résolvent en un seul chiffre, sans contenir d'états ni de tableaux. Le mot acte, en outre, éveille, très à propos, l'idée d'un document important et authentique.

Substituons au mot prévision employé par le décret du 31 mai

1862, le mot approbation, parce que la simple prévision des recettes et des dépenses ne représente qu'un *projet* de budget. L'approbation, au contraire, constitue la vertu propre des budgets, lesquels non seulement supputent l'avenir, mais prétendent aussi le régler. Le décret du 31 mai 1862, du reste, ne manque pas d'ajouter le mot *autorisées* au mot *prévues*.

L'épithète de *préalable*, qui distingue les budgets des comptes, sera soigneusement maintenue.

Éliminons encore le mot *annuel*, employé par le décret du 31 mai, car certains pays possèdent des budgets votés pour plusieurs années.

Une fois ces corrections opérées, revenons à la formule du décret du 31 mai 1862 que l'on peut définitivement amender ainsi :

« Le budget de l'État est un acte contenant l'approbation préa-
« lable des recettes et des dépenses publiques. »

L'origine philologique du mot budget appartient à la langue anglaise : bougette, pochette, sac, etc.; tous les traités la mentionnent.

« Le grand usage qu'on fait d'une formalité entraîne la néces-
« cité de l'exprimer brièvement, » écrit J.-B. Say. Aussitôt donc que l'idée de budget se vulgarisa, il devint nécessaire de trouver un mot court et simple pour l'exprimer. Rien de surprenant, dès lors, qu'à l'Angleterre en revienne l'invention.

La France, au contraire, put malheureusement se passer, jusqu'à la fin de l'ancien régime, des moyens de traduire en langue courante l'idée de budget. Il serait peut-être téméraire d'affirmer que les trois volumes de l'*Administration des finances*, de Necker, publiés en 1784, ne contiennent pas une seule fois le mot budget; en tous cas, on ne l'y retrouve pas aisément.

Des recherches plus précises, effectuées dans un livre postérieur, *Les Finances de la France*, de Ramel, ancien ministre des finances, paru en l'an IX, ont permis de constater que le mot budget n'y est nulle part prononcé.

En l'an XI, un rapport au Tribunat de J.-B. Say dit : « Budget,

« *mot barbare*, même en anglais où il est détourné de sa signifi-
« cation primitive, et que nous remplacerions avantageusement
« en nommant la chose par son nom : *la balance des besoins et*
« *des ressources de l'État.* »

Quant aux actes officiels en France, ils ne commencent à employer l'expression de budget qu'au début de ce siècle.

§ 2. — *Le droit budgétaire.*

Ces préliminaires techniques en appellent d'autres plus généraux sur le rôle et les attributs des budgets. A quelle autorité appartient le droit d'approuver les recettes et les dépenses publiques? Quelles prérogatives entraîne ce droit? Quelles luttes eurent lieu pour sa conquête en Angleterre, aux États-Unis, en Allemagne et en France? Introduction sans laquelle on ne saurait comprendre la raison d'être des règles budgétaires.

Le principe que « les représentants de la nation votent les re-« cettes et les dépenses publiques » semble aujourd'hui si certain qu'on perd aisément de vue les difficultés de son avènement. On se figure volontiers qu'il a toujours figuré dans les Constitutions. Nous croirons donc nécessaire de rappeler son historique avec quelques détails.

Mais auparavant recherchons la justification même de la formule.

Pourquoi appartient-il à la nation, par l'intermédiaire de ses représentants, d'autoriser les recettes et les dépenses de l'État?

Est-ce parce que la nation paye les impôts, parce que c'est elle qui supporte le poids des charges publiques? Au premier abord, en effet, il paraîtrait logique de dire : « Les contribuables ont évi-« demment le droit de consentir l'impôt puisqu'ils le payent. » Cette idée prime-sautière n'a cependant rien d'exact. Le fait de payer n'implique pas le droit de régler le montant de sa dette et d'en déterminer l'emploi.

Si nous nous trouvions sous la domination d'un maître étranger, aurions-nous la prétention de régler le chiffre de nos impôts? Lorsque Napoléon, par exemple, après Iéna, en 1806 et 1807, administrait la Hesse, la Westphalie, le Hanovre et la Prusse, par les mains du général Clarke et du comte Daru, lorsqu'il levait, dans ces pays, des impôts ordinaires et extraordinaires, les contribuables allemands, sous le joug du vainqueur, songeaient-ils à arguer de la maxime rappelée tout à l'heure pour réclamer le droit de déterminer le montant et l'emploi des prélèvements effectués sur leur propre bourse? Nullement, la souveraineté appartenait à Napoléon et, dès lors, l'empereur édictait les taxes de sa seule autorité.

Le droit constitutionnel que possède la nation d'autoriser les recettes et les dépenses publiques ne découle donc pas de ce fait que ce sont ses membres qui payent. Sa justification repose sur une idée plus élevée : celle de la souveraineté.

C'est uniquement parce que la souveraineté réside aujourd'hui dans la nation que celle-ci est devenue maîtresse d'autoriser les recettes et les dépenses publiques. Si la nation n'était pas souveraine, elle aurait beau payer comme faisait la Prusse sous Napoléon, le droit budgétaire ne lui appartiendrait pas.

Écartons, d'ailleurs, l'idée trop brutale de conquêtes militaires, et substituons-lui celle d'un gouvernement aristocratique ou d'un gouvernement absolu. Les budgets seront alors constitutionnellement réglés soit par les conseils de la Noblesse, soit par le roi seul, c'est-à-dire par ceux auxquels, en définitive, la souveraineté, ou plutôt l'exercice de la souveraineté, appartiendra alors, sans que la masse de la nation, davantage que précédemment, ait personnellement voix au chapitre pour déterminer le chiffre et l'emploi des impôts qu'elle aura à payer.

Aussi Bossuet pouvait-il affirmer, dans ses *Instructions à Monseigneur le Dauphin*, que l'autorité du roi avait trois caractères : qu'elle était sacrée, paternelle et absolue. « Aussitôt qu'il y a un « roi, le peuple doit demeurer en repos sous son autorité. » Cet illustre évêque déduisait de ces prémisses leurs conséquences nécessaires : « Au roi seul appartient le droit de lever les impôts,

« sauf à lui à n'user de ce droit qu'avec modération. » Le peuple doit rendre à César *ce qui est à César* (1).

Du moment que le droit d'établir les impôts et de fixer les dépenses publiques ne découle pas du fait du payement des taxes, ce droit ne s'exerce pas non plus en proportion des payements effectués. Il s'exerce en proportion de la part de souveraineté que chacun possède. Sans doute, dans les constitutions où le cens élimine de l'électorat politique toute une catégorie de moins imposés, une certaine corrélation existe bien entre le vote et le payement de l'impôt ; de même aussi dans les pays à vote plural; alors, en effet, la fortune individuelle, manifestée par le montant des taxes payées, compte parmi les éléments servant à déterminer la part de la souveraineté de chacun.

Mais, sous le régime du suffrage universel, où chaque citoyen, quel que soit le chiffre de son avoir, même s'il n'a rien du tout, jouit d'un égal lot de souveraineté, toute relation disparaît entre le vote et le payement de l'impôt: celui qui paye beaucoup au fisc, celui qui paye peu, comme celui qui ne paye rien, possèdent un droit budgétaire équivalent; il suffit d'être électeur pour exercer sa part uniforme d'influence sur les destinées financières du pays, et le titre d'électeur s'obtient à défaut de toute condition de fortune ou de payement de taxes.

Bien plus, l'indigent, qui non seulement ne paye jamais d'impôt, mais que l'État nourrit, loge, entretient, soigne ou subventionne, dans les hôpitaux, dans les hospices, par l'intermédiaire des bureaux de bienfaisance, etc., détient cependant comme tout autre l'intégralité de son droit budgétaire; il coopère dans la mesure de son vote à la confection du budget, bien que son intérêt personnel se trouve en complète contradiction avec celui de la masse des contribuables.

(1) Fénelon professait heureusement, à la même époque, des idées beaucoup plus correctes. Nous citons plus loin l'*Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, où il dit au duc de Bourgogne : « Vous savez qu'autrefois le « roi ne prenait jamais rien sur le peuple par sa seule autorité. C'était le par- « lement, c'est-à-dire l'assemblée de la nation, qui lui accordait des fonds..... « Qu'est-ce qui a changé cet ordre, sinon l'autorité absolue que les rois ont « prise ? »

Nous laissons de côté, bien entendu, les réflexions que peuvent susciter ces anomalies, dont il suffit ici de constater la logique forcée, étant donné le point de départ.

La formule générale suivante ressort alors des précédentes observations : « Chaque membre de la société exerce un droit « budgétaire correspondant à la part de souveraineté qui lui est « dévolue » (1).

Du moment que le droit budgétaire constitue ainsi l'attribut de la souveraineté, sa possession, comme celle de toute souveraineté, a dû susciter de violentes convoitises.

1) L'idée de considérer le droit d'autoriser les recettes et les dépenses publiques comme un attribut de la souveraineté a paru critiquable à M. Léon Say. L'éminent écrivain, dans le *Journal des Débats* du 27 février 1890, s'en exprime ainsi : « Pour M. Stourm, le droit au budget est une sorte de droit régalien. « Il a son origine dans la souveraineté : c'est une conséquence du droit de gou- « verner... Si le droit budgétaire est un attribut de la souveraineté, la lutte « pour le pouvoir a pour objet de faire payer des impôts aux uns au profit des « autres... On connaît le dernier mot de cette théorie — et ce dernier mot est « pourtant bien éloigné de la pensée de M. Stourm — c'est le président des « États-Unis, Jackson, qui l'a prononcé : Aux vainqueurs les dépouilles... « Celui qui a le pouvoir a la bourse, et il forme avec ses serviteurs et ses amis « une classe privilégiée... La justice n'est plus qu'un vain mot, ou un mot dont « le sens est altéré. »

La véritable définition du budget, aux yeux de M. Léon Say, est formulée dans le *Nouveau Dictionnaire d'économie politique*, dont un extrait est donné plus haut. D'après ce texte, le budget constitue un contrat passé entre des mandants, qui sont les contribuables, et des mandataires, qui sont les gouvernants. « Le budget est un ordre donné par la nation à ses mandataires de ne « disposer des finances publiques que dans des limites et sous des conditions « préalablement et strictement fixées. » La conséquence de cette manière d'envisager le budget est « qu'il n'existe pas de budget au sens pratique et philoso- « phique du mot, dans les pays où le gouvernement constitutionnel fait défaut. »

Malgré l'autorité du si regretté M. Léon Say, je voudrais maintenir ma définition. Il me semble toujours que le budget n'est rien de plus « qu'un acte contenant l'approbation préalable des recettes et des dépenses publiques. »

Rien de plus, car en allant au delà il faudrait distinguer les pays parlementaires de ceux qui ne le sont pas, et déclarer, par exemple, que la Russie n'a pas de budget, que jamais même, en dépit de ses consciencieux efforts, tant que la forme actuelle de son gouvernement subsistera, elle ne pourra posséder de budget. Comment nommer alors les états de prévision qu'elle publie chaque année ?

Même dans les pays parlementaires, le budget tel que le définit M. Dubois de l'Estang n'existera pas toujours ; car si le pouvoir exécutif n'est pas suffisamment séparé du pouvoir législatif, les mandataires ne pourront être distingués des mandants. Une *Convention*, par exemple, absorbant dans son sein tous les pouvoirs, deviendrait, comme la Russie, incapable de dresser un budget, par-

La formule, si pacifiquement admise aujourd'hui, citée au début: « C'est aux représentants de la nation qu'appartient le droit de « voter les recettes et les dépenses publiques, » avant d'être installée dans nos constitutions, a subi, en effet, l'épreuve de terribles révolutions.

L'histoire de ces révolutions va montrer, d'abord, l'importance des questions financières dans la vie des peuples et, par conséquent, l'importance de leur étude spéciale. Elle permettra surtout de comprendre ultérieurement le sens des formalités, souvent banales en apparence, contenues dans l'exposé du mécanisme des budgets, lesquelles possèdent, au contraire, une portée très suggestive quand on découvre au prix de quels efforts elles ont été conquises et de quelles prérogatives elles sont les gardiennes.

§ 3. — *Origines du droit budgétaire en Angleterre.*

L'Angleterre a devancé les autres peuples dans la voie des conquêtes financières qui nous occupent en ce moment. Dès le xve siècle, Commines disait : « Selon mon avis, entre toutes les sei« gneuries du monde dont j'ai connaissance, où la chose publique « est le mieux traitée, c'est l'Angleterre. » Aussi, dès 1688, lors de la seconde révolution qui amena sur le trône Guillaume III d'Orange, trouverons-nous le système budgétaire de l'Angleterre presque définitivement fixé.

Mais, bien avant cette date, l'Angleterre pratiquait la maxime que « tout impôt doit être consenti par le peuple ». Ce droit bud-

ce que aucune autorité n'y serait susceptible de passer avec elle le contrat sacramentel.

Les définitions, à notre avis, doivent posséder une portée aussi universelle que possible, afin de s'adapter à toutes les hypothèses. Le mot à définir doit être pris dans son sens le plus général. Il ne s'agit donc pas, en définissant les budgets, de signaler prématurément les bons et les mauvais budgets. Ce sera l'affaire des considérations subséquentes. Ici, nous avons seulement à dire ce qu'est un budget quelconque. Plus tard, critiquant les budgets irréguliers, et réservant nos sympathies pour les budgets réguliers, nous nous retrouverons d'accord avec M. Léon Say, comme cela doit être, et nous pourrons alors, associés à lui, déclarer, sans hésiter, que les pays constitutionnels seuls sont capables de dresser des budgets réguliers, vérité que la suite de ce livre démontre à chaque page.

gétaire était inscrit dans ses plus vieilles chartes : « Il était si an-
« cien, » dit Macaulay, « que personne n'en peut préciser l'origine.
« Le roi n'avait de pouvoir législatif qu'avec le concours de ses
« parlements. »... « Sans doute, » ajoute Macaulay, « il n'existait
« pas d'acte spécial qui relatât ces grands principes. Mais on les
« retrouvait épars dans tous nos anciens et vénérables statuts, et,
« chose plus importante, ils étaient, depuis 400 ans, gravés dans
« tous les cœurs anglais. Whigs et tories s'accordaient à recon-
« naître que les lois fondamentales du royaume s'opposaient à ce
« que le souverain publiât un statut, imposât une taxe, ou main-
« tînt la plus faible armée régulière, sans le consentement des
« représentants de la nation (1). »

Ces précédents quatre fois séculaires rendent plus grave et plus terrible dans ses conséquences la tentative inaugurée par les Stuarts au commencement du XVIIe siècle.

Le mot *inaugurée* n'est pas absolument exact, car déjà, sous les Tudors, Henri VIII et Élisabeth portèrent, à diverses reprises, atteinte au droit ancien ; mais d'une manière passagère et exceptionnelle.

Au contraire, Jacques Ier, dès son avènement, en 1603, voulut donner un caractère théorique à ses revendications autoritaires. La *vice-gérence divine*, qu'il s'attribua, plaçait, d'après les commentateurs officiels, la royauté au-dessus des lois et supprimait, à son profit, les privilèges de la nation, spécialement en matière de taxes. Le droit de décréter l'établissement et la levée des impôts revenait, dans cette combinaison, au roi seul. L'attitude de

(1) Ces passages sont extraits de l'*Histoire d'Angleterre* de Macaulay, qui y dit encore : « On a, de temps immémorial, reconnu comme loi fondamentale « de l'Angleterre que le Roi ne peut imposer de taxe sans le consentement du « parlement. C'était un des articles que les grands barons obligèrent le roi Jean « à signer. Edouard Ier osa enfreindre cette loi ; mais tout puissant, tout habile, « tout populaire qu'il était, il rencontra une telle opposition qu'il crut prudent « de céder. Il fut de nouveau stipulé que ni lui, ni ses héritiers, ne lèveraient « à l'avenir aucune espèce de taxe sans le consentement et le bon vouloir des « Etats du Royaume. » (*Essais sur l'Histoire d'Angleterre*, par lord Macaulay. Paris, 1854, in-8.)

M. Boutmy, dans ses beaux travaux sur l'Angleterre, *Etudes de droit constitutionnel, France, Angleterre, Etats-Unis*, et *Développement de la constitution et de la société en Angleterre*, analyse, dans le même ordre d'idées, la grande Charte de 1215 et les pactes postérieurs conclus entre le roi et la nation.

Jacques Ier, sans provoquer encore d'hostilités ouvertes, engendra la défiance dans le sein du pays et prépara le conflit qui éclata sous le règne de son fils, Charles Ier. Il devient ici nécessaire, pour suivre les événements de plus près, d'étudier successivement les discussions de subsides à chacune des réunions du parlement depuis 1625 jusqu'à la révolution de 1648.

Les Communes que Charles Ier convoqua dès son avènement, en 1625, s'obstinèrent à ne lui accorder qu'un subside insuffisant. Le roi les supplia, en vain, de faire plus en sa faveur, leur représentant, avec humilité, sa jeunesse, ses besoins, les dettes laissées par son père. Les Communes demeurant inexorables furent dissoutes. Après leur départ, Charles Ier se procura quelques ressources au moyen d'emprunts. Mais la guerre d'Espagne n'ayant pas été heureuse, un second parlement fut convoqué en 1626.

Ce second parlement n'accorda que d'une manière provisoire les subsides qui lui furent demandés, en ajournant à sa dernière séance la formalité définitive. Ainsi se trouva inaugurée, dès 1626, la procédure même du vote actuel des lois de finances en Angleterre, d'après laquelle l'*Act d'appropriation* récapitule et sanctionne à la fin des sessions annuelles toutes les autorisations partielles antérieures.

Charles Ier, irrité de cette mesure de méfiance, se mit à proférer des menaces contre l'institution même des représentants du pays. « Tous les royaumes chrétiens, fut-il dit en son nom, avaient « autrefois l'usage des parlements, jusqu'à ce que les monarques, « ayant commencé à connaître leurs propres forces et voyant l'es- « prit turbulent de ces assemblées, sont venus, par degrés, à faire « prévaloir leurs prérogatives. Et, dans toute la chrétienté, à l'ex- « ception de notre seul pays, ils ont enfin aboli les parlements. » Un tel langage n'était pas fait pour plaire aux Communes, qui refusèrent définitivement les subsides demandés.

Des expédients de diverses natures comblèrent d'abord temporairement le vide des caisses royales. Mais bientôt, à bout de ressources, Charles Ier osa décréter, de sa propre autorité, un emprunt général et forcé, réglé pour chaque citoyen, d'après les rôles du dernier subside.

Les casuistes de la Cour s'efforcèrent d'établir des distinctions subtiles entre l'impôt et l'emprunt : si les représentants de la nation, dirent-ils, ont seuls qualité pour autoriser la levée des impôts, au roi seul appartient le droit de négocier les emprunts. Mais l'emprunt forcé n'était, en réalité, qu'un impôt déguisé : le peuple ne pouvait s'y tromper, malgré les sophismes des casuistes. Aussi, les idées de droit public et de souveraineté nationale déjà très développées provoquèrent-elles un refus général d'obéir aux *lettres du sceau privé* prescrivant l'emprunt forcé.

En France, on n'a guère vu, à aucune époque, de refus général d'impôt, bien que les impôts illégaux n'aient pas manqué.

Le gouvernement de Charles Ier fut obligé de procéder à des emprisonnements, qui n'atteignirent pas leur but, car les écrits et les recours aux tribunaux des prisonniers pour refus d'impôt ne firent que propager l'émotion publique. Le procès que cinq d'entre eux, à leurs risques et périls, portèrent devant la Cour du Banc du Roi passionna la nation tout entière.

Cependant, à la suite de la rupture avec la France, les subsides devenant plus nécessaires que jamais, un troisième parlement fut convoqué en 1628. Charles, dès le début, s'adressa à lui sur un ton d'autorité peu favorable au succès de ses demandes, déclarant aux membres des Communes que « s'ils ne faisaient pas leur de- « voir en contribuant aux besoins de l'État, il se croirait obligé, « par les lois de sa conscience, d'employer d'autres moyens ».

A ses yeux, la théorie fiscale se résumait ainsi : Sans doute, les représentants du pays doivent autoriser la levée des impôts. Mais si les représentants refusent de fournir les subsides nécessaires, ou si des besoins urgents et incontestables se manifestent, le roi agit de sa propre autorité, en vertu des prérogatives de sa couronne. « Dans le cas de nécessité, le roi peut imposer des taxes, et il est le « seul juge de cette nécessité. » Telle était la conclusion d'une consultation de juges complaisants. Le roi se regardait comme un magistrat suprême, chargé, par droit de naissance, du soin de son peuple, obligé de pourvoir à la sûreté et au bonheur de ce peuple et revêtu par le ciel d'un pouvoir discrétionnaire pour cette fin salutaire.

« C'était, dit David Hume, un malheur extrême que le roi

« se fût formé de la Constitution une idée tout à fait différente de « celle qui commençait à prévaloir parmi ses sujets. »

Le parlement répondit en rédigeant la *Pétition des droits*, seconde charte de l'Angleterre, qui confirmait et complétait la Grande Charte de 1215. La Pétition des droits déclarait qu'aucune taxe ne pouvait être levée sans le consentement de la nation. Elle condamnait, en outre, expressément les emprunts forcés ainsi que les emprunts de bénévolence. Charles Ier, après de longues hésitations, pressé par le besoin d'argent, la revêtit de son sceau officiel (7 juin 1628). Aussitôt cinq subsides lui furent accordés.

Malgré ses engagements, le gouvernement royal n'en continuait pas moins à lever, dans les ports, d'anciennes taxes de *poundage* et de *tonnage*, dont l'autorisation temporaire était depuis longtemps périmée. Le quatrième parlement, réuni en 1629, sans contester la nécessité, ni le bon emploi des taxes en question, voulut les autoriser lui-même. Il fit, en conséquence, comparaître devant lui les officiers de douane pour leur demander en vertu de quelle autorité ils saisissaient les marchandises entrées en fraude des droits de tonnage et de poundage. Charles Ier, irrité de ces investigations irrespectueuses, prononça la dissolution du parlement, en 1631, en manifestant l'intention de se passer désormais de son concours pour gouverner.

Après cette quatrième assemblée, commence, en effet, l'époque décisive, où le roi tente avec préméditation de s'emparer du pouvoir absolu et d'établir des taxes nouvelles, sans l'autorisation des représentants du pays. Résolu, comme nous l'avons dit, à ne plus réunir les Communes, il continue d'abord à lever le poundage et le tonnage ; puis, il crée des monopoles sur les savons, les cuirs, les sels, les débits, etc. (1). Enfin, ces petits moyens devenant insuffisants, il n'hésite pas à décréter, de sa propre autorité, un

(1) « Voici une liste encore incomplète des denrées mises alors en monopole : « le sel, le savon, le charbon, le fer, le vin, le cuir, l'amidon, les plumes, les « cartes et les dés, le feutre, les dentelles, le tabac, les tonneaux, les harengs-« saurs, le beurre, la potasse, les toiles, les boutons, les cordes à boyau, les « lunettes, les peignes, le salpêtre, la poudre à tirer. » (Guizot, *Histoire de la révolution d'Angleterre*, 1625-1660, 6 vol. in-8°.)

impôt nouveau : la taxe sur les vaisseaux, le fameux et tristement célèbre *ship-money*.

Autrefois, en cas de guerre, le gouvernement pouvait sommer les habitants des comtés de s'armer et d'organiser la défense. Il pouvait exiger aussi des comtés maritimes la fourniture de vaisseaux et, quelquefois, il avait demandé de l'argent à la place de vaisseaux. Le roi maintenant établissait, en temps de paix et d'une manière permanente, à l'intérieur comme sur les côtes, ce qu'une nécessité pressante avait pu faire jadis temporairement excuser. « La nation tout entière prit l'alarme et fut exaspérée, » dit Macaulay. Sans doute, Charles Ier employa fidèlement, dit-on, à restaurer la flotte, l'argent provenant du *ship-money*. Mais l'impôt n'en était pas moins illégal puisque le peuple ne l'avait pas consenti.

Hampden, un des opposants les plus célèbres, refusa de payer sa cotisation, qui s'élevait à 20 shellings. Ce refus l'exposait à toutes les rigueurs de la justice, et, pendant douze jours, la nation suivit avec une patriotique anxiété, les phases de son procès plaidé à la Chambre de l'Échiquier (1). Il ne s'agissait pas des 20 shellings d'Hampden, mais de la question même du droit budgétaire. A qui appartenait le pouvoir de lever les impôts? Où résidait la souveraineté? C'était un débat entre le roi et la nation.

Hampden fut condamné : chacun le prévoyait. Mais l'émotion publique remplit son but. La nation se réveilla ; « elle vit avec « effroi les chaînes qu'on lui forgeait. » Elle reconnut, avec évidence, que sa constitution et ses libertés politiques se trouvaient en péril par le fait de la confiscation de son droit budgétaire.

De mars 1629 jusqu'en avril 1640, il n'y eut plus de parlement. Onze années sans représentation nationale constituent pour l'histoire de l'Angleterre un événement inouï. Chez nous, c'est par siècles que se comptent de telles interruptions !

Pendant cet intervalle de onze ans, le gouvernement continua à percevoir les impôts qu'il avait irrégulièrement créés ; il hypo-

(1) « Hampden refusa de payer : mais, sans colère, sans bruit, uniquement « préoccupé de parvenir à faire juger solennellement dans sa personne le droit « de son pays. » (Guizot, *Histoire de la révolution d'Angleterre.*)

théqua les biens de la Couronne, contracta des emprunts, jusqu'à ce que, à bout de ressources, il trouva nécessaire, en 1640, de rappeler les Communes.

A cette cinquième assemblée Charles Ier offrit de supprimer la taxe sur les vaisseaux, dont « jamais il n'avait voulu faire un re- « venu constant », et il engagea sa parole de gentilhomme à ne plus lever d'impôt sans le consentement de la nation. Mais l'attitude sévère des Communes n'ayant pas semblé répondre suffisamment à ses avances, il les renvoya, d'une manière précipitée, sans en avoir rien obtenu.

Peu de temps après, en novembre 1640, fut réuni le sixième et dernier parlement, qui devait être le Long parlement, et survivre au roi. Les nouveaux représentants citèrent comme délinquants à leur barre les shérifs chargés de lever la taxe des vaisseaux, et rédigèrent des *Remontrances*, sorte d'appel au peuple, où toutes les violations de la Pétition des droits étaient retracées.

Puis les événements s'aggravèrent au point que la guerre civile devint l'épilogue de ces luttes parlementaires : en 1642, Charles Ier est obligé de quitter Londres ; peu de temps après, les armées des deux puissances les plus respectées en Angleterre, la royauté et le parlement, se trouvent en présence ; en 1648, le roi est fait prisonnier, et, le 3 janvier 1649, se consomme son exécution capitale devant le palais de White-Hall. L'histoire se charge de retracer avec plus de détails ce sanglant dénouement d'empiétements illégaux à l'encontre des droits des représentants de la nation.

Sans doute, dans le cours de ces vingt-trois années de lutte, les questions budgétaires, spécialement rappelées ici, ne furent pas seules en cause. Néanmoins, elles exercèrent alors incontestablement une action prépondérante sur les destinées de l'Angleterre. C'est la nécessité des subsides qui contraignit le roi à réunir périodiquement les Communes ; ce sont les discussions relatives aux subsides qui envenimèrent et renouvelèrent incessamment la discorde. Enfin c'est l'établissement des impôts illégaux, la création du ship-money notamment qui devint le principal grief du pays contre son souverain et détermina la révolution de 1648.

Lorsque Monk eut ramené les Stuarts, la situation ne se trouva guère changée.

Charles II possédait, comme ses prédécesseurs, un revenu indépendant, composé de fermages, de rentes féodales et de quelques subsides permanents ou à vie. Les Communes ne lui octroyaient que les subsides complémentaires destinés à parfaire les besoins de l'ordinaire, ou à pourvoir aux nécessités extraordinaires.

Mais la masse de ces revenus, quelle qu'en fût la source, entrait indistinctement dans les caisses du roi, qui les employait à son gré et sans contrôle, soit à ses dépenses personnelles, soit aux dépenses de l'État. De sorte qu'il se trouvait obligé d'exposer ses affaires intimes au parlement pour en obtenir des secours : « De-
« puis que je suis arrivé, lui confiait-il en 1660, je n'ai pas été en
« état de donner un seul shelling à mes frères, ni de tenir d'autre
« table que celle où je mange moi-même. Ce qui me fait le plus
« de peine, c'est de voir plusieurs d'entre vous venir à White-
« Hall, qui sont obligés de s'en retourner pour chercher à dîner.»

A un autre moment, il offre de soumettre à la vérification des Communes ses dépenses personnelles, dont les charges « lui ont
« été très onéreuses l'année dernière ».

C'est ce mélange de la fortune privée du prince et de la fortune publique que le parlement aurait voulu réformer, afin d'organiser spécialement sur la gestion des deniers de l'État un contrôle efficace. A cet effet, certains subsides, tels que les subsides pour la construction des vaisseaux, ne furent votés qu'après estimation préalable du coût des travaux. On espérait par ce moyen que l'argent ne serait pas détourné de sa véritable destination, et que les crédits ne seraient pas dépassés. « Mais, dit David Hume, la suite prouva « que la dépense réelle l'emportait de 100.000 livres
« environ.» Plus tard, en 1668, une commission des Communes voulut encore examiner les comptes des dépenses résultant des subsides votés; elle se heurta à une absence de justifications pour une somme de 1 million 1/2 environ ; tandis que le roi prétendait, au contraire, y avoir mis du sien.

Les anciennes luttes entre la royauté et le parlement, plus spécialement alimentées cette fois par les passions religieuses, s'étant

d'ailleurs ravivées, les prorogations successives du parlement devinrent longues et fréquentes. Pendant l'une d'elles le roi, sans oser encore lever des taxes arbitraires, promit le titre de grand-trésorier à celui qui le tirerait de ses embarras financiers. Shaftesbury, pour obtenir la récompense promise, fit fermer l'Echiquier le 2 janvier, jour de l'échéance des remboursements de fonds confiés au Trésor, subite suspension de payement qui provoqua la déconfiture de beaucoup de maisons de banque. C'est la seule faillite (2 janvier 1672, sous la *Cabal*) que l'Angleterre ait à se reprocher dans son histoire financière. Elle en indemnisa, d'ailleurs, les victimes ultérieurement.

Sous Jacques II, la lutte contre les parlements continua plus vive encore que sous son frère aîné. Une simple proclamation ordonna la levée des droits d'accise concédés à Charles II pour la durée de son règne seulement. Le roi répondit aux observations des Communes à ce sujet en déclarant que « la méthode consistant à « lui fournir par intervalles des subsides insuffisants pouvait « paraître un sûr moyen de rendre les assemblées du parlement « plus fréquentes. Mais je vous dis franchement qu'un expédient « de cette nature ne réussirait pas et que le meilleur moyen de « m'engager à vous réunir est d'en bien user avec moi ».

Les mêmes tendances au pouvoir absolu, la même obstination à vouloir lever des impôts sans l'autorisation du parlement se retrouvent donc chez les Stuarts, avant comme après la révolution de 1648. Elles entraîneront, aux deux époques, les mêmes conséquences. Sans entrer dans le détail des incidents de ce nouveau conflit, il suffit de rappeler qu'une révolution, celle de 1688, en devint encore l'épilogue. Guillaume III d'Orange, débarqué en Angleterre, monta, conjointement avec la princesse Marie, sur le trône de son beau-père, vaincu et fugitif.

L'avènement de Guillaume représentait le triomphe des principes proclamés par la nation depuis plus d'un demi-siècle. Aussi s'empressa-t-on de donner une forme réglementaire à ces principes. Le premier acte dans ce sens consista à tracer une ligne de séparation entre la fortune particulière du prince et celle de la nation. Les fonds destinés aux dépenses de la Couronne devinrent

entièrement distincts des fonds destinés aux dépenses de l'Etat. C'est le début de la *liste civile.* Macaulay fournit d'intéressants renseignements sur l'origine du mot : « Le revenu attribué à la « Couronne, dit-il, devait servir à faire face aux dépenses de la « maison royale et à rétribuer les *emplois civils*, dont la liste « avait été soumise à la Chambre. C'est pour cette raison qu'on « l'appela la liste civile. Aujourd'hui, les dépenses de la maison « royale sont entièrement distinctes des dépenses du gouvernement « civil. Mais, par un étrange abus de langage, le nom de liste « civile est resté attaché à la portion du revenu qui est approprié « aux dépenses de la maison royale. Il est plus étrange encore « que plusieurs peuples voisins aient cru devoir nous emprunter « cette dénomination éminemment insignifiante (1). »

D'un côté donc, les deniers dont le souverain peut disposer à son gré pour son usage personnel ; de l'autre, les deniers publics, dont la gestion et le contrôle appartiennent exclusivement aux représentants du pays.

En 1789, nous verrons la France comprendre à son tour la nécessité de cette distinction.

« Jusqu'alors, dit David Hume, il n'y avait eu entre les fonds « destinés à la Couronne et ceux qui étaient consacrés au service « public aucune distinction : les uns et les autres étaient à la dis- « position du souverain. On convint de fixer des revenus particu- « liers pour l'entretien de la maison du roi et les dépenses conve- « venables à la dignité de la Couronne. Le reste des deniers « publics devait être employé sous l'inspiration du parlement. »

A la liste civile, le parlement ayant joint certaines dépenses invariables et inévitables, telles que les intérêts de la dette publique et diverses dotations, leur groupe, voté une fois pour toutes, prit le nom de fonds consolidé, qui subsiste encore aujourd'hui. Toutes les autres dépenses publiques demeurèrent strictement soumises au vote annuel du parlement.

Quant aux impôts, le *Bill des Droits*, de 1688, en attribua de nouveau l'autorisation exclusive à l'assemblée des représentants du pays.

(1) *Histoire de l'Angleterre sous Guillaume III*, par Macaulay.

Dès 1688, à l'avènement de Guillaume III, ce que nous avons nommé le droit budgétaire se trouva ainsi définitivement fondé. Le parlement anglais posséda, sans conteste, le droit d'autoriser les recettes et les dépenses publiques. Tout est là. Les perfectionnements postérieurs découlent spontanément de l'application de ce principe essentiel.

La solution de la question budgétaire devint en même temps pour l'Angleterre, comme dit Raynal, « l'instrument et le rempart de la liberté ».

§ 4. — *Origines du droit budgétaire aux États-Unis.*

Le parlement d'Angleterre qui, du sein de son île, gouvernait la vaste colonie de l'Amérique du Nord, prétendit, en 1765, l'obliger à contribuer aux dépenses effectuées par la métropole pour sa sauvegarde et sa protection. A cet effet, il y décréta, de sa propre autorité, l'établissement d'un impôt de timbre (8 mars 1765). Jusqu'alors l'Amérique, malgré son état de vassalité, s'était toujours taxée elle-même. Aussi le ministre Georges Grenville entoura-t-il l'innovation des plus grands ménagements. Il eut soin notamment de ne confier la perception des nouveaux droits qu'à des agents américains.

Tout parut calme au début. Mais bientôt l'assemblée locale de Virginie, sous l'influence d'un de ses membres, Patrick Henry, protesta énergiquement, refusant de reconnaître l'impôt établi par le parlement d'Angleterre, dans le sein duquel les colons américains n'étaient pas représentés. « Résolu, disait-elle, que l'assemblée « générale de la colonie a seul le droit et le pouvoir d'imposer des « taxes sur ses habitants. »

Cette protestation de la Virginie devint l'étincelle qui enflamma la nation. Des commissaires nommés de toutes parts se réunirent en congrès, à New-York, et déclarèrent : « Que tout impôt payé « à la Couronne étant le libre don du peuple, il est déraison- « nable et contraire à la Constitution anglaise que le parlement « de la Grande-Bretagne donne à Sa Majesté le bien des colons. » (octobre 1765.) L'Amérique, on le voit, rétorquait à l'Angleterre

les arguments dont celle-ci, un siècle auparavant, s'était servie pour sauvegarder contre son roi ses libertés intérieures (1). En présence d'une telle agitation, le parlement recula et annula, le 5 mars 1766, l'acte du timbre, un an après l'avoir rendu. Malheureusement, la Grande-Bretagne revint bientôt à ses idées de suprématie et, le 29 juin 1767, l'impôt du timbre fut remplacé, en Amérique, par des taxes sur les verres à vitre, le papier, les couleurs et le thé.

Le tarif de ces quatre taxes était peu élevé : leur revenu total ne devait pas dépasser un million de francs. Il s'agissait donc plutôt d'une question de principe que d'une question d'argent. C'est précisément ce qui envenimait le débat. « Nos bourses sont prêtes, » disait-on en Amérique, « mais nous voulons payer comme ci- « toyens, et non pas comme esclaves. » Washington écrivait : « De « quoi s'agit-il ? et sur quoi disputons-nous ? Est-ce sur le paye- « ment d'une taxe de 6 sols par livre de thé ? Non ! C'est le droit « seul que nous contestons. »

A la nouvelle de l'établissement des nouvelles taxes, l'émotion fut immense dans la grande colonie, et d'universelles protestations s'élevèrent. Au parlement anglais même, des voix proclamèrent le droit des citoyens de se taxer eux-mêmes. « Quand, « dans cette Chambre, » dit lord Chatham, « nous votons une taxe, « nous votons sur ce qui nous appartient. Pour l'Amérique, que « faisons-nous ? Nous, les Communes d'Angleterre, nous dispo- « sons des biens des Communes d'Amérique. » Il ajoutait : « Nous « ne pouvons pas prendre l'argent dans leur poche sans leur aveu. »

Les assemblées coloniales, sur l'initiative de l'assemblée de Virginie, s'engagèrent à ne plus faire usage de marchandises anglaises, jusqu'à ce que le bill de 1767 eût été rapporté. Les dames répudièrent toute parure venant de la métropole, et les journaux locaux les en félicitaient : « Que nous trouverons ce sexe charmant « dans sa beauté naturelle, lorsqu'un sublime patriotisme fera

(1) « L'esprit qui résistait en Amérique à l'acte du timbre était l'esprit qui « avait autrefois établi cette maxime fondamentale des libertés britanniques, « qu'un sujet anglais ne peut être taxé sans son consentement. » (*Histoire de Washington*, par Cornélis de Witt. Paris, 1855, in-12.)

« toute sa parure! » La ville de Boston se signala spécialement par sa résistance armée.

Le parlement anglais, jugeant, encore une fois, prudent de revenir sur ses votes, révoqua le bill de 1767. Mais il ne le fit qu'incomplètement, à l'égard seulement des droits sur les vitres, les couleurs et le papier. Pour affirmer sa suprématie, les droits sur le thé furent maintenus. (Bill du 5 mars 1770.) Cette modique taxe, assise sur une seule denrée, dont la perception annuelle ne devait pas dépasser 300.000 fr., précisément parce qu'elle représentait ainsi plus expressément un principe, devint le signal de la révolte générale et de la guerre de l'indépendance.

Les émeutes et les massacres de Boston, le pillage des vaisseaux de la compagnie des Indes, leurs cargaisons de thé jetées à la mer, la prohibition de l'usage de cette boisson dans toute la colonie (1), les débuts d'une insurrection générale constituèrent la première réponse au bill du 5 mars 1770.

L'Angleterre s'entêtant dans ses résolutions, malgré les exhortations de Burke et de lord Chatham, l'Amérique vota sa *Déclaration des droits*, au congrès de Philadelphie, en 1774 : « Nous « excluons toute idée de taxe intérieure ou extérieure, qui aurait « pour objet de lever un revenu sur les sujets d'Amérique sans « leur consentement. » Le 19 avril 1775, première petite bataille de Lexington; l'armée s'organise; Washington se met à sa tête; le 4 juillet 1776, l'indépendance de l'Amérique est proclamée et la guerre s'engage. Le traité du 30 novembre 1782, ratifié définitivement par le traité de paix de 1783, reconnut, comme on le sait, l'autonomie des États-Unis.

(1) L'historien Raynal décrit ainsi les incidents de la prohibition du thé en Amérique : « Les navigateurs refusent de prendre sur leur bord cette produc- « tion. Les négociants auxquels elle est adressée refusent de la recevoir. Ici, « on déclare ennemi de la patrie quiconque osera la vendre. Là, on charge de « ces mêmes flétrissures ceux qui en conserveraient dans leurs magasins. Plu- « sieurs contrées renoncent solennellement à l'usage de cette boisson. Un plus « grand nombre brûle ce qui leur reste de cette feuille, jusqu'alors l'objet de « leurs délices. Le thé, expédié pour cette partie du globe, était évalué à 5 ou « 6 millions, et il n'en fut pas débarqué une seule caisse. »

Ajoutons que la douane américaine ne rapporta à l'Angleterre, en 1772, que 2.125 fr. pour le thé, et que la compagnie des Indes perdit tous ses approvisionnements, jetés à la mer, ou pourris dans ses magasins.

Dès 1778, d'ailleurs, au cours des hostilités, après la défaite de Saratoga, le parlement anglais avait révoqué les droits sur le thé et expressément déclaré qu'aucun impôt ne serait désormais établi en Amérique par le parlement d'Angleterre. (Bill du 11 mars 1778.)

En résumé, la création de l'impôt du timbre d'abord, puis celle de l'impôt sur le thé déterminèrent à peu près exclusivement la guerre de l'indépendance de l'Amérique, entreprise pour la conquête du droit budgétaire par les vassaux de l'Angleterre, au prix d'immenses sacrifices (1).

§ 5. — *Le droit budgétaire en Prusse.*

La disposition de la constitution prussienne du 31 janvier 1850, qui garantit, d'une manière explicite, le vote des recettes et des dépenses publiques par les représentants du pays, reçut de graves atteintes de 1862 à 1866.

Le Landtag, ou Chambre des députés de Prusse, avait retranché du budget, en 1862, les crédits destinés à pourvoir aux frais de la réorganisation militaire proposée par le gouvernement, réorganisation qui tendait à établir le service obligatoire et universel. Alors, le président du Conseil des ministres, M. de Bismark, retira brusquement le projet de budget des mains de la Chambre des députés, et osa le soumettre directement aux délibérations de la Chambre des seigneurs, laquelle eut la faiblesse de le voter.

Voilà donc le budget de l'exercice 1863 sanctionné par une seule Chambre, précisément par celle qui n'était pas issue des suffrages populaires, et mis à exécution, à partir du 1er janvier 1863, en violation du texte de la constitution du 31 janvier 1850. Malgré les protestations des députés, la même illégalité se reproduisit trois ans de suite, pour les budgets de 1864, 1865 et 1866. Quatre budgets successifs demeurèrent ainsi dépourvus de l'approbation législative.

(1) En ne parlant que des sacrifices d'argent, la guerre de l'indépendance de l'Amérique coûta plus de deux milliards et demi.

La théorie par laquelle M. de Bismark justifiait ses procédés, — car toute pratique trouve une théorie qui la justifie, — était celle-ci : la Chambre des députés ne peut pas revendiquer le droit exclusif d'établir le budget. L'article 62 de la Constitution de 1850 dit, en effet, que le pouvoir législatif s'exerce conjointement par le roi et les deux Chambres. Or, s'il y a désaccord, la Constitution n'indique pas qui doit céder. « Le budget n'est pas établi, « ajoutait-il textuellement ; cet état de choses est irrégulier. Mais « la Constitution ne fournit pas de solution. La vraie solution doit « se trouver dans un compromis. Si ce compromis ne réussit pas, « il naît un conflit, et comme la vie d'un État ne saurait s'arrêter, « ces conflits deviennent des questions de force. Celui qui a la « force dans la main procède alors dans son sens. » (27 janvier 1863.) On voit déjà à quelles conclusions violentes aboutissait l'éloquence parlementaire du chancelier.

Sans suivre les phases diverses de la lutte, disons immédiatement qu'en 1866, la guerre étant survenue entre la Prusse et l'Autriche, Sadowa démontra victorieusement le mérite pratique des réformes militaires mises à exécution en dépit des résistances de la Chambre des députés. Celle-ci dut patriotiquement rendre les armes.

Mais il devint alors remarquable de voir la modeste soumission avec laquelle le roi et son ministre demandèrent pardon de l'illégalité qu'ils avaient cru nécessaire de commettre.

Guillaume s'exprima ainsi : « Dans ces dernières années, « le budget n'a pu être fixé d'accord avec la représentation na- « tionale. Les dépenses publiques faites pendant cette période « manquent donc de base légale. » (3 août 1866.) Le roi avouait l'infraction commise ; il priait les Chambres de l'aider à rentrer dans la légalité et promettait, lui-même, de n'en plus sortir. « Le conflit, ajoutait-il, sera ainsi vidé pour toujours. » Cette attitude démontre la puissance du principe du droit budgétaire, devant laquelle s'inclinait un gouvernement victorieux.

D'autres exemples, en dehors de celui de la France que nous allons aborder spécialement, pourraient être ajoutés aux précé-

dents, notamment celui de la guerre civile au Chili, provoquée en 1891 par les empiétements budgétaires du président Balmaceda. Tous ces exemples démontrent, comme nous le disions en commençant, l'importance des questions financières dans la vie des peuples et le rang primordial qu'occupe le droit budgétaire dans les constitutions modernes.

CHAPITRE II

ORIGINES DU DROIT BUDGÉTAIRE EN FRANCE

§ 1. Origines du droit budgétaire en France. — Période des États généraux. Caractère de ces assemblées. Appréciation de leur rôle. Liste de leurs réunions intermittentes. — § 2. Période des parlements, qui occupent la place laissée libre, depuis 1614, par les Etats généraux. Ils sont inhabiles à les remplacer. Louis XIV leur ferme la bouche. Lits de justice. Intérêt personnel trop souvent prédominant. — § 3. Période de fondation du régime moderne. Les recettes sont votées, sans contestation, depuis 1789, par les représentants de la nation. Cahiers des États généraux. Déclarations de l'assemblée nationale à leur sujet. Pour les dépenses, au contraire, la Révolution ne sait créer aucune organisation solide. Le droit même des représentants du pays à leur égard demeure discuté jusqu'aux débuts de la Restauration. Postérieurement seulement le droit budgétaire est fondé dans toutes ses parties, recettes et dépenses.

§ 1er. — *Droit budgétaire en France. — Période des États généraux.*

L'histoire budgétaire de la France peut être divisée en trois périodes :

1° Période des États généraux;

2° Période des parlements;

3° Période d'organisation du régime actuel.

La première de ces trois périodes, celle des États généraux, se termine en 1614, sous la minorité de Louis XIII et la régence de Marie de Médicis. Depuis 1614, en effet, jusqu'en 1789, les représentants de la nation ne se réunirent plus.

Mais s'il est facile de dire quand l'institution prit fin en France, il l'est beaucoup moins de préciser ses débuts. Quelques historiens ont fait remonter l'origine des États généraux à l'an 422, sous Pharamond, lors de l'établissement de la loi salique. Puis se-

raient venues les convocations connues sous les noms de Champ de mars, ou Champ de mai. Aujourd'hui, de savantes études historiques démontrent que, jusqu'au VIIe siècle, il n'exista pas d'assemblée générale du peuple (1). Postérieurement, les *conventus generalis* ne furent pas, eux-mêmes, des assemblées populaires. Les populations n'y assistaient que sous la conduite de leurs chefs locaux, comtes ou évêques; le roi ne conférait qu'avec les grands, loin de la foule; il se montrait à ses peuples dans une séance de clôture seulement et les haranguait alors, ou les faisait haranguer par le maire du palais (2); tout au plus, se permettait-on de l'acclamer. Ces détails sont exposés avec érudition dans l'ouvrage de M. Fustel de Coulanges (3).

Au moyen-âge, les assemblées féodales ne se composaient également que de grands vassaux, barons et prélats (4), qui, après avoir promis un subside au roi, se chargeaient d'en recouvrer le montant sur leurs propres sujets, sans les consulter. « Considérer « ces assemblées, dit M. Vuitry, comme ayant constitué, dès cette « époque, une sorte de représentation nationale, ce serait se lais- « ser entraîner par des idées et des expressions modernes, qui s'ap-

(1) « Il faut éviter toute équivoque. Nous rencontrerons beaucoup de grandes « réunions d'hommes ; mais toute réunion d'hommes n'est pas une assemblée « nationale. On entend par assemblée nationale la réunion régulière d'un peu- « ple organisé, ou de ses représentants, réunion qui se forme légalement, qui a « des attributions déterminées par les lois, ou par des usages traditionnels, « réunion qui délibère, qui discute, qui décide des intérêts de ce peuple. » (Fustel de Coulanges.)

(2) « Au milieu de tout cela, on ne voit pas une seule fois l'action du peuple. « Il est tout près des délibérations, mais jamais il ne délibère. Aucune question « ne lui est soumise. Il reste campé dans la plaine et il attend. Quand le roi a « pris toutes ses décisions avec ses grands, il pense alors au peuple qui est là, « et il se montre à lui. C'est la séance de clôture et elle est solennelle. Le peu- « ple offrait au roi des dons annuels. Puis le maire, prenant la parole au nom « du roi, transmettait ses ordres au peuple... C'étaient les décisions prises par « le roi avec ses grands dans les réunions précédentes qui étaient alors portées « à la connaissance du peuple. Il n'avait pas à les discuter ; mais peut-être « l'usage était-il qu'il les approuvât par des acclamations. » (Fustel de Coulanges.)

(3) *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France,* par Fustel de Coulanges, in-8°, 1888.

(4) « C'était une ancienne tradition des rois féodaux de réunir souvent autour « d'eux les prélats et les barons, moins pour s'éclairer de leurs lumières que « pour donner aux actes de la Couronne une autorité plus étendue. » (Vuitry.)

pliquent mal au moyen-âge et aux institutions féodales (1). » (*Étude sur le régime financier de la France.*)

Les premiers États généraux qui s'occupèrent de questions fiscales (2) furent réunis en 1314, sous Philippe le Bel. Quelques années auparavant, un certain nombre de barons et de prélats avaient bien été convoqués (3); mais, comme ils s'étaient déclarés dépourvus de l'autorité suffisante pour contraindre les contribuables à l'obéissance, le roi pensa obtenir plus sûrement les subsides dont il avait besoin en s'adressant directement aux représentants du peuple.

En conséquence, l'assemblée de 1314 réunit au palais de la Cité, à Paris, sous la présidence du roi et de Enguerrand de Marigny, nobles, prélats, bourgeois et syndics des communes, qui se déclarèrent « prêts à faire aide au roi, chacun à son pouvoir et selon ce « qui lui serait avenant ». En vertu de cette seule et vague déclaration, aussitôt la séance levée, le roi rendit une ordonnance de sa propre autorité pour établir des taxes de feuage et des taxes sur la vente des marchandises (4).

Après Philippe le Bel, trois nouvelles convocations d'États provinciaux ou généraux seulement sont à mentionner sous Louis X le Hutin, sous Philippe le Long, et sous Philippe VI, pour arriver aux assemblées plus importantes qui commencèrent à prendre une forme régulière, sous le roi Jean.

(1) Proudhon s'exprime plus librement : « Notez ce point : ce n'est pas le « peuple qui est appelé à voter ; cela va sans dire ; il ne voterait rien du tout. « Ceux qui sont appelés à voter sont les chefs directs et immédiats du peuple : « seigneurs terriers, abbés, prélats, bourgeois, chefs de métiers, etc., qui tirent « du peuple leur propre revenu. » (*Théorie de l'impôt.*)

(2) M. Georges Picot, dans son *Histoire des Etats généraux,* devenue classique à bien juste titre, indique l'assemblée de 1302, celle de 1308 et celle de 1314 comme les trois premières qui aient présenté le caractère d'États généraux, en France. Mais, comme les assemblées de 1302 et de 1308 ne s'occupèrent que des querelles du roi avec le pape et les Templiers, c'est bien à l'assemblée de 1314 que furent inaugurées les questions de subsides.

(3) Le Conseil de 1305, composé d'un petit nombre de barons et prélats, avait déclaré que les archevêques, évêques, doyens, couvents, collèges, ducs, comtes, barons, dames et demoiselles, devaient aider le Roi *du leur.* Ces divers et singuliers contribuables ne trouvant pas la prescription revêtue d'une autorité suffisante la laissèrent sans exécution.

(4) Plusieurs villes de Normandie et de Picardie s'opposèrent à l'établissement de cette taxe sur les marchandises, ce qui fait supposer que toutes les villes ne l'avaient pas consentie, et que les États de 1314 n'étaient pas vraiment *généraux.*

Lorsqu'à la fin de 1355 la guerre générale se ralluma avec l'Angleterre, tous les expédients financiers étant épuisés, Jean le Bon obtint des États généraux, réunis le 2 décembre 1355 à Paris, l'établissement des gabelles sur le sel. Puis, après la malheureuse journée de Poitiers, le roi de France étant prisonnier, les États généraux, sur l'invitation du Dauphin, s'assemblèrent, en 1356, 1357, 1358 et 1359, pour voter les subsides nécessités par la continuation de la guerre contre l'Angleterre et la rançon du roi. Ces derniers États commencent à donner une idée étendue de la représentation nationale. « En octobre 1356, » dit Augustin Thierry, « les députés revinrent au nombre de plus de 800, dont 400 étaient « de la bourgeoisie, avec une ardeur qui tenait de l'entraînement « révolutionnaire. » Mais ce fut un mouvement de courte durée, qui ne survécut pas à la période des désastres dont il était issu (1).

Dans les premières années du règne de Charles V, il ne se tint pas d'États généraux. « Les souvenirs de sa régence, » dit M. Georges Picot, « ne devaient pas porter le nouveau roi à réunir, sans « une impérieuse nécessité, les députés qui avaient essayé, dix ans « auparavant, de soumettre à leur contrôle l'autorité souveraine. » En 1367, simple réunion des notables du royaume. En 1369, les trois ordres, convoqués dans des conditions plus ou moins complètes, « prélats, nobles, gens des bonnes villes venus en grand « nombre de toutes les provinces, » décidèrent la guerre avec l'Angleterre, et allouèrent, six mois après, les impositions et aides que le renouvellement des hostilités rendait nécessaires. Ainsi, de 1359 à 1369, dix ans s'étaient écoulés sans États généraux.

(1) A ces époques, la représentation nationale, même dans les Etats généraux régulièrement convoqués, demeurait très imparfaite. « La composition de ces « assemblées, dit M. Ad. Vuitry, répondait à l'état social du pays. C'était l'image « de la France, mais de la France féodale. » (Ad. Vuitry, *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789*. Nouvelle série.)

Henrion de Pansey cite et commente le texte des mandements de convocation adressés aux baillifs et sénéchaux pour les derniers Etats de 1614 et aboutit à une conclusion analogue. « On voit, dit-il, que dans tous ces préliminaires il « n'est pas question des campagnes, que les villes seules jouissaient du droit de « députer aux Etats généraux, et l'on peut chercher les motifs de cette préférence. « Cela s'explique par le déplorable état auquel les habitants des campagnes « et même ceux d'un grand nombre de villes étaient alors réduits... Les sei« gneurs représentaient leurs sujets et votaient l'impôt en leur nom et pour « eux. » (Henrion de Pansey, *Des assemblées nationales en France*, 1826.)

Après les cinq assemblées tenues sous le roi Jean, de 1355 à 1359 (1), et celle tenue sous Charles V, en 1369, les États généraux ne se réunirent plus qu'aux dates suivantes :

En 1412, à l'hôtel Saint-Paul, à Paris, sous Charles VI (2);

En 1420, à Paris, sur la convocation du roi d'Angleterre, Henri IV;

En 1422, à Bourges;

En 1424, à Selles-en-Berry et au Puy-en-Velay;

En 1425, à Mehun-sur-Yèvre;

En 1428, à Chinon.

Ces quatre assemblées eurent lieu sous Charles VII, pendant les malheurs de la guerre de Cent ans. Elles furent suivies, jusqu'en 1435, d'assemblées à peu près annuelles, qui s'efforcèrent « de « servir aussi bien le roi que ses grands capitaines : aux uns « comme aux autres, la France dut son salut » (3).

(1) L'historien Mézeray, à qui Colbert voulut retirer sa pension de 4.000 fr. parce qu'il avait trop insisté, dans son *Abrégé chronologique de l'Histoire de France,* sur la nécessité du consentement de l'impôt par les Etats généraux, dit en parlant de l'époque de Jean le Bon : « Le faix de la guerre ne pouvait se « supporter qu'avec de grandes dépenses, et alors il ne se levait pas de subsi- « des sans le consentement des États. » Mais il ajoute que, postérieurement, « l'extrême confusion que la guerre des Anglais causa dans le royaume, y ayant « renversé tous les anciens ordres, étant d'ailleurs très difficile de convoquer « de grandes assemblées, chacun se trouvant plus occupé à songer à sa propre « conservation qu'à maintenir les droits du public, il n'y a plus eu, depuis ce « temps-là, de véritables États. Le pouvoir de faire des impôts est demeuré à « la discrétion du souverain, sans prendre l'avis du peuple. » (*Abrégé chro- « nologique de l'Histoire de France*, par François de Mézeray, historiographe « de France. Amsterdam, 6 vol. in-12, 1712.)

(2) En 1380, à Paris, et en 1382, à Compiègne, se tinrent des assemblées de notables, mentionnées par certains historiens, bien que, comme le dit M. Picot, « ces deux réunions ne doivent pas garder devant l'histoire le nom d'États « généraux. Le rôle de ces assemblées fut aussi obscur que leur origine. »

(3) « La royauté, au comble du malheur, privée de toute ressource, se sou- « vint des États généraux qu'elle avait redoutés ou dédaignés depuis l'avène- « ment de Charles V. Elle se jeta dans les bras des députés avec l'ardeur du « désespoir, leur confiant la fortune de la France en les suppliant humblement « de la secourir dans sa détresse. Neuf assemblées répondirent, en quelques « années, à ce suprême appel. De la misère qui accablait le peuple sortirent, « comme par enchantement, d'énormes subsides offerts, recueillis et mis en « œuvre par l'élan d'un véritable patriotisme : ni les dilapidations d'une cour « oisive et méprisable, ni le mauvais succès d'une résistance qui semble déses- « pérée jusqu'à l'apparition de Jeanne d'Arc, ne purent refroidir leur noble con- « fiance. Charles VII fut aussi bien servi par les États généraux, dociles à sa « voix, que par ses grands capitaines : aux uns comme aux autres, la France « dut son salut. » (Georges Picot, *Histoire des Etats généraux.*)

En 1435, à Tours, sous Charles VII, les États organisèrent la ferme des Aides ;

En 1439, à Orléans, encore sous Charles VII, les États créèrent les armées permanentes et concédèrent la taille à perpétuité, pour subvenir aux frais de la gendarmerie (1).

Puis, les convocations s'espacent et leurs intervalles suffisent à montrer combien l'institution devient précaire.

En 1467, à Tours, sous Louis XI ;

En 1483, à Tours, sous Charles VIII, pendant la régence d'Anne de Beaujeu, une des plus importantes assemblées et des plus fécondes en résultats ;

En 1506, à Tours, sous Louis XII.

Après une suspension de 53 ans, dans laquelle s'intercale tout le règne de François Ier (2) :

En 1558, sous Henri II, simple réunion de notables ;

En 1560, sous la minorité de Charles IX, assemblée d'Orléans, ouverte par le chancelier Michel de l'Hospital ;

En 1561, sous Charles IX, à Pontoise ;

En 1576 et en 1588, à Blois, sous Henri III ;

En 1593, à Paris, États de la Ligue ;

En 1596, assemblée de notables à Rouen, sous Henri IV et Sully ;

Enfin, en 1614, à Paris, sous la minorité de Louis XIII, dernière réunion avant 1789.

Si l'on récapitule les éléments de cette liste, à part les règnes exceptionnels de Jean le Bon et de Charles VII, on ne compte guère plus de cinq à six assemblées, en moyenne, par siècle, convoquées sans la moindre régularité. Et encore faudrait-il effacer toutes les simples réunions de notables qui usurpent le titre d'États généraux.

(1) « Charles VII, dit Commines, qui gagna ce point d'imposer la taille à son « plaisir, sans le consentement des États, chargea fort son âme et celle de ses « successeurs et fit à son royaume une plaie qui longtemps saignera. »

(2) « François Ier, dit Sully, laissa en instruction et pratique à ses successeurs « de ne requérir plus le consentement des peuples pour obtenir des services et « des assistances d'eux ; ainsi, de les ordonner de pleine puissance et autorité « royale, sans alléguer autre cause ni raison que celle de tel est notre bon « plaisir. » (*Economies royales* de Sully.)

L'institution ne fonctionna donc pas, ou plutôt, elle fonctionna avec de telles intermittences que le relevé seul des dates précitées suffit à démontrer son impuissance.

La preuve de cette impuissance ressort, d'ailleurs, inversement, des innombrables cas où la royauté établit et leva des taxes de sa propre autorité. En somme, l'impôt, jusqu'en 1789, ne tira presque jamais son origine de la sanction des représentants du pays.

Cependant, malgré ces immenses lacunes, en dépit de ces longues abstentions, l'idée que tout impôt doit être consenti par la nation ne cessa pas de survivre en France. Cette idée, proclamée en maintes circonstances solennelles, reconnue par la royauté elle-même, domina constamment les esprits. Bien qu'elle ait trouvé rarement sa réalisation, l'on peut dire qu'elle forma toujours la base latente de notre droit public (1).

Ainsi, sous Louis XI, à l'époque même où l'institution commençait à tomber en désuétude, Philippe de Commines, ministre et confident du roi, écrivait ces lignes demeurées célèbres : « Y a-t-il « Roi, ni Seigneur sur terre, qui ait pouvoir de mettre un denier « sur ses sujets, sans octroi et consentement de ceux qui le doi- « vent payer, sinon par tyrannie et violence ? »

Les procès-verbaux des États généraux sont remplis de déclarations analogues que la royauté ne songe jamais à contester. Les États de 1483 affirment solennellement « qu'ils entendent que, « dorénavant, on n'impose aucune somme de deniers sur le peuple « sans convoquer les États et sans avoir obtenu leur consente- « ment, *conformément aux libertés et privilèges du royaume* ». Il existait donc des libertés et privilèges du royaume, qui, sans figurer dans aucune Constitution, étaient reconnus et invoqués comme un dogme.

La régente, Anne de Beaujeu, au nom du roi Charles VIII,

(1) « Le pouvoir des États généraux pour le vote de l'impôt avait été souvent « méconnu en fait ; mais il continuait à demeurer gravé comme un principe « dans la conscience publique. Aucun subside, disait-on, ne pouvait être mis « sur le peuple sans le consentement des États. A chaque siècle, nous trouvons « une affirmation nouvelle de cette maxime fondamentale. Les députés n'ad- « mettent même pas qu'elle ait été sans cesse violée : ils la tiennent pour cons- « tante et ne la croient jamais tombée en désuétude que depuis peu de temps. » (Georges Picot, *Histoire des États généraux*.)

s'incline devant les prérogatives du peuple ainsi rappelées et s'engage, conformément à la demande des États, à les convoquer dans deux ans, au plus tard, afin d'obtenir le renouvellement de l'autorisation provisoire des taxes concédées. Seulement, une fois les députés rentrés dans leurs provinces, la Couronne oublie complètement ses promesses. Les deux ans sacramentels écoulés, la régente se contente de réclamer au parlement de Paris l'autorisation de continuer la levée des taxes, et la prochaine réunion des États généraux n'eut lieu que vingt ans plus tard.

Lorsque Henri IV se présenta aux États de Rouen, en 1596, il leur tint ce discours célèbre : « Je viens demander vos conseils, les « croire et les suivre, me mettre en tutelle entre vos mains. C'est « une envie qui ne prend guère aux rois, aux barbes grises et aux « victorieux. Mais mon amour pour mes sujets me fait trouver « tout possible et tout honorable. » Cependant, Henri IV et Sully (lequel dans ses *Économies royales* affirme aussi les droits de la nation) ne réunirent qu'une seule fois les États généraux, très tardivement et très imparfaitement. Comme leurs prédécesseurs, ils ne faisaient que proclamer le principe et s'abstenaient, le plus possible, de le mettre en pratique.

Même sous Louis XIV, Fénelon ne craint pas de rappeler au Dauphin, dans son *Examen de conscience :* « Qu'autrefois le roi « ne prenait jamais rien sur les peuples par sa seule autorité. « C'était l'assemblée de la nation qui lui accordait des fonds pour « les besoins extraordinaires de l'État. Qu'est-ce qui a changé cet « ordre, sinon l'autorité absolue que les rois ont prise ? » (*Examen de conscience sur les devoirs de la Royauté*, par Fénelon.)

Au XVIIIe siècle, peut-être, par suite d'un non-usage trop prolongé, le principe paraît s'effacer de quelques esprits. Voltaire n'en fait plus guère cas (1), et l'École des économistes émet d'étranges théories au sujet du pouvoir absolu (2). Cependant,

(1) Dans son *Histoire du Siècle de Louis XIV*, Voltaire ne trouve pas un mot à dire au sujet de l'absence de convocation des États généraux. Même au chapitre XXIX, relatif à l'administration intérieure, où le sujet trouvait naturellement sa place, le grand philosophe demeure muet, en présence d'un des plus coupables abus du régime qu'il glorifie.

(2) Du Pont de Nemours dit : « Ce qu'on appelle le pouvoir législatif appar-

Rousseau, Condorcet, David Hume, Boulainvilliers, Montesquieu, considèrent toujours comme une vérité fondamentale le droit pour la nation d'autoriser les recettes et les dépenses publiques. On peut donc dire que la tradition, à ce sujet, demeura ininterrompue, que le principe fut toujours proclamé et que son application seule fit défaut.

Pour expliquer une telle contradiction entre les idées et les faits, pour excuser, en même temps, les violations flagrantes du droit public commises par la royauté, violations que celle-ci ne contes-

« tient exclusivement au souverain, parce que c'est au souverain que la puis « sance exécutrice appartient exclusivement par la nature de la souveraineté « même. » (*Origine et progrès d'une science nouvelle.*) — Mercier de la Rivière : « L'impôt est le résultat de la copropriété acquise au souverain dans « les produits nets des terres de sa domination. » (*Ordre naturel et essentiel des Sociétés*) « L'idée d'établir des contre-forces pour prévenir les abus arbi- « traires de l'autorité souveraine est évidemment une chimère. » (*Idem.*)

L'abbé Baudeau parle, de même, des dépenses du souverain, du revenu du souverain, de la jouissance du souverain, sans mentionner jamais les droits de la nation. — Du Pont de Nemours, dans les correspondances de sa vieillesse avec J.-B. Say, écrit encore : « C'est une idée étroite et hargneuse que celle des « Anglais qu'il faut régler, tous les ans, la somme qu'on voudra bien accorder « au gouvernement et se réserver le droit de refuser l'impôt. »

Le marquis de Mirabeau, dans sa *Théorie de l'impôt*, après avoir commencé par dire : « L'opinion que les princes peuvent imposer à volonté leurs sujets « est une flatterie absurde, impie... », ajoute aussitôt : « Vous ne m'accuserez « pas, Seigneur, de vouloir inférer de ceci que le consentement formel du peu- « ple, énoncé par ses représentants assemblés, soit nécessaire pour donner « autorité de loi à toute ordonnance fiscale. A Dieu ne plaise ! Au contraire, « on verra ci-dessous que je mets dans la main des princes la notice et la « balance des revenus de leurs sujets. Loin donc de moi de vouloir borner « l'autorité du monarque ! » Le marquis n'en reçut pas moins une lettre de cachet à la suite de la publication de son livre.

Sans doute, le mot *souverain*, dont se servent habituellement les Économistes, peut, à la rigueur, être pris dans son sens abstrait et s'appliquer à la nation aussi bien qu'au roi. Mais Mercier de la Rivière a soin de nous enseigner que le souverain ne doit pas tenir son pouvoir de l'élection, qu'il doit être héréditaire, que ses intérêts paraissent quelquefois en opposition avec ceux de la nation, qu'il a la copropriété des biens de ses sujets, etc., ce qui semble préciser, d'une manière certaine, la personnalité du roi. D'ailleurs, le système des contre-forces, c'est-à-dire le système parlementaire, est formellement condamné par l'Ecole.

Cependant, M. G. Schelle, dont il faut toujours consulter les ouvrages quand on parle des Economistes, affirme que du Pont de Nemours ne partageait pas les idées rétrogrades du despotisme légal et que, dans tous les cas, Turgot à cet égard, se sépara ouvertement de ses amis. (*Du Pont de Nemours et l'Ecole physiocratique,* par G. Schelle. Paris, 1888, in-8°.)

tait même pas, on prétend que les États généraux se montrèrent inhabiles à remplir leurs fonctions, incapables de tenir leur rôle.

Il est certain, comme le reconnaît Bailly dans son *Histoire financière*, que « les États généraux en France, réunis de loin en « loin, composés de personnes étrangères aux affaires publiques, « n'ayant pas le temps d'acquérir de l'expérience, ne surent jamais « ni préciser, ni faire triompher leurs droits ». Les Communes, en Angleterre, possédèrent, nous l'avons vu, une bien plus clairvoyante fermeté (1).

En France, les États généraux (2) auraient dû se borner à réclamer énergiquement le *vote* des budgets. C'était l'objet précis de leur réunion ; tel devait être aussi le but exclusif de leurs prétentions. Mais, au lieu de demeurer sur ce terrain inexpugnable, ils voulurent empiéter sur les pouvoirs administratifs de la Couronne et se substituer à elle dans la gestion des affaires publiques.

Il leur sembla que gouverner personnellement constituait le seul moyen efficace de détenir réellement le droit budgétaire. En 1596, à Rouen, ils demandèrent qu'une délégation permanente, tirée de leur sein, partageât les soins de l'administration avec la royauté. Henri IV eut l'habileté de paraître céder à leur désir en composant avec leurs membres un *Conseil de raison*, qui, au bout de quelques mois, fut obligé de se dissoudre dans l'impuissance et la discorde.

En 1614, aux derniers États tenus avant 1789, les Cahiers remis pas le tiers état à la Couronne contenaient tant de demandes que leur examen seul eût exigé plusieurs mois, et que leur réalisation

(1) « Depuis la fin du XIIIe siècle jusqu'à nos jours, toutes choses ont tendu, « en France, vers le triomphe de la monarchie pure et en Angleterre vers celui « du gouvernement parlementaire. » (Guizot, *De l'origine du système représentatif en Angleterre.*)

(2) Voltaire, dans son *Essai sur les mœurs*, trace l'histoire des Etats généraux et analyse les causes de leur insuccès : « Le peu d'habitude que la nation « a eue d'examiner ses besoins, ses ressources et ses forces, a toujours laissé « les Etats généraux destitués de cet esprit de suite et de cette connaissance de « leurs affaires qu'ont les compagnies réglées. Convoqués de loin en loin, ils se « demandaient les lois et les usages, au lieu d'en faire : ils étaient étonnés et « incertains. » Plus loin il ajoute : « Ces Etats, assemblés à la hâte, n'avaient « point de dépôt des lois, pas d'usages, comme le parlement d'Angleterre. Ils « ne faisaient pas partie habituelle de la législation suprême. » (Voltaire, *Essais sur les mœurs et l'esprit des nations.*)

eût bouleversé de fond en comble les institutions du pays. « Ces « assemblées convoquées à de si longs intervalles, » dit Henri Martin, « apportaient avec elles l'arriéré de toute une génération. » Seulement, quelle imprudence de fournir ainsi à la Cour des prétextes dilatoires, dont celle-ci profita pour les ajourner à 175 ans!

Évidemment, la royauté, mieux organisée, possédait des armes plus perfectionnées que les États généraux. Voyant ceux-ci incertains sur leur direction, épiant leurs fausses manœuvres, profitant de l'incorrection de leurs tentatives d'empiétement, elle triomphait sans peine dans tous les engagements de la malheureuse lutte qu'elle ne cessa de soutenir contre la représentation nationale. Mais cette facile victoire fut un grand malheur. Tocqueville la déplore dans les termes suivants : « J'ose affirmer que, du jour où la « nation, fatiguée des longs désordres qui avaient accompagné la « captivité du roi Jean et la démence de Charles VI, permit aux « rois d'établir un impôt sans son concours, et où la noblesse eut « la lâcheté de laisser taxer le tiers état, pourvu qu'on l'exemptât « elle-même ; de ce jour-là fut semé le germe de presque tous les « vices et de presque tous les abus qui ont travaillé l'ancien ré- « gime, pendant le reste de sa vie, et ont causé violemment sa « mort. » (*L'ancien régime et la Révolution.*)

§ 2. — *Période des parlements.*

A partir de 1614, comme nous l'avons dit, les États généraux cessent d'être convoqués. Jusqu'en 1789, pendant 175 ans, la Couronne gouvernera seule, établira seule les impôts, réglera les dépenses à son gré, sans le concours des représentants du pays. Le pouvoir absolu ne rencontrera plus devant lui que l'autorité des parlements.

Les parlements, en effet, tentèrent de s'attribuer l'investiture budgétaire dont les représentants du pays se trouvaient dépouillés. Mais ce ne pouvait être là qu'un simulacre. Car les parlements n'étant nommés ni par le peuple, ni par une partie quelconque de la nation, ne représentaient personne. Leur charge, acquise à beaux

deniers comptants (1), ne leur conférait aucun titre législatif. Montesquieu a dit d'eux : « Les parlements annoncent les lois, *lors-* « *qu'elles sont faites*, et les rappellent lorsqu'on les oublie. » L'enregistrement, dans leurs mains, simple formalité de promulgation, n'impliquait nul droit, nulle puissance, pour ratifier les lois du pays, pas plus les lois d'impôt que les autres.

Quelle valeur, en tous cas, aurait pu conserver ce droit législatif, s'il avait existé, du moment qu'il suffisait d'un *Lit de justice* pour permettre au roi, introduit avec pompe, siégeant sur un trône élevé, d'ordonner séance tenante l'enregistrement des édits contre lesquels les parlements avaient protesté !

Les procès-verbaux de ces lits de justice étonnent par la puérilité même du cérémonial qu'ils décrivent. Le garde des sceaux s'avance vers le roi, puis, après s'être agenouillé à ses pieds pour recevoir ses ordres, il reprend sa place assis et couvert et déclare que le roi permet que l'on se couvre. Sur son autorisation, la parole est donnée alors au premier président, lequel, préalablement à son discours, se met à son tour à genoux, avec *tous messieurs* et ne se relève que sur un nouvel ordre. L'avocat général qui succède au premier président procède avec la même étiquette. Une fois les deux réquisitoires prononcés, le garde des sceaux, de nouveau agenouillé, relevé, descendu, revenu à sa place, assis et couvert, déclare simplement : « Le roi séant en son lit de justice a ordonné et « ordonne que l'édit qui vient d'être lu sera enregistré au greffe « de son parlement. » Ensuite le roi lui-même dit : « Vous venez « d'entendre mes volontés ; je compte que vous vous y confor- « merez. » — « Après quoi, ajoute le procès-verbal, le roi s'est « levé et a sorti dans le même ordre qu'il était entré (2). » Tout se trouvait ainsi terminé. Les registres du parlement mentionnent seulement que l'enregistrement a eu lieu en vertu du *très exprès commandement de notre seigneur et maître*.

(1) « Il paraîtra, sans doute, étrange qu'en achetant une charge avec l'agré- « ment du Roi, on devînt le représentant de la nation, le dispensateur de la « justice et le défenseur du peuple. » (Sénac de Meilhan, *le Gouvernement, les mœurs et les conditions en France avant la Révolution*, 1795.)

(2) Le procès-verbal pris pour exemple est celui du lit de justice tenu au château de Versailles le lundi 6 août 1787.

On vit Louis XIV, à peine âgé de sept ans, conduit par la main au parlement, tout juste capable de retenir et de prononcer intelligiblement la formule sacramentelle, faire entériner devant lui 18 édits bursaux (1). (7 septembre 1645.)

En 1655, le parlement ayant encore arrêté de faire des remontrances sur des édits de timbre et de monnaies, le roi, devenu jeune homme, partit de Vincennes à cheval, entra botté dans la salle des séances, le fouet à la main (2), et dit au premier Président : « On sait les malheurs qu'ont produits vos assemblées. J'or- « donne qu'on cesse celles qui ont commencé sur mes édits... On « se tut, on obéit et, depuis ce moment, l'autorité souveraine ne « fut plus combattue sous ce règne. » (Voltaire, *Histoire du parlement de Paris.*)

Ainsi, pendant toute la durée du règne de Louis XIV, aucun frein, même apparent, ne s'opposa plus à l'exercice du pouvoir absolu. Les États généraux étaient supprimés et les parlements muets. Ceux-ci ne rentrèrent qu'à partir de 1715 en possession de leur ancien droit de remontrances et le conservèrent jusqu'à la Révolution.

Non seulement le pouvoir législatif des parlements ne reposait sur aucune base constitutionnelle, mais trop souvent l'esprit de corps et l'intérêt personnel égarèrent leurs votes à l'encontre du bien public. On les vit toujours, par exemple, combattre avec passion les impôts qui risquaient de les atteindre, et montrer une

(1) « Le Ministère imagina de nouveaux édits bursaux, dont l'énoncé seul le « couvrait de honte et de ridicule... Il y eut 19 édits de cette espèce. On mena « au Parlement Louis XIV, en robe d'enfant, pour faire enregistrer ces oppro- « bres. On le plaça sur un petit fauteuil qui servait de trône, ayant à sa droite « la reine, sa mère, le duc d'Orléans, son oncle..., huit ducs, et, à sa gauche, « trois cardinaux... Il prononça intelligiblement ces paroles : *Mes affaires* « *m'amènent au Parlement. Monsieur le Chancelier vous expliquera ma* « *volonté.* » (Voltaire, *Histoire du Parlement de Paris, par M. l'abbé Big...*)

« Il était difficile d'imaginer rien de plus absurde qu'un roi de 7 ans agissant « *de son propre mouvement et de puissance absolue*, et bégayant d'une voix « enfantine que *son Chancelier va expliquer sa volonté.* »

Le parlement cependant, enchaîné par les usages et par la forme, n'osa pas écarter cette fiction, Mathieu Molé, premier président, et Omer Talon, avocat général, se résignèrent à prononcer les vains réquisitoires habituels.

(2) Il paraîtrait décidément que le roi ne tenait pas de fouet, mais qu'il était tout de même botté.

singulière indulgence pour les autres, tels que les tailles arbitrairement accrues chaque année dans les brevets, à l'encontre des non-privilégiés. Necker écrivait au roi : « Les parlements com-« battent contre une juste répartition des vingtièmes, qui dimi-« nuerait, sur-le-champ, leurs revenus personnels. Ils ont plus « d'ardeur contre les droits de Contrôle qui augmentent les frais de « justice que contre toute autre imposition qui s'éloigne davantage « des murs du Palais. » (Mémoire sur les assemblées provinciales, adressé au roi en 1778.)

Du reste, après plus d'un siècle et demi de popularité (car le peuple soutint longtemps cette dernière digue élevée contre le pouvoir absolu), ce fut le parlement lui-même qui réclama la convocation des États généraux. Au cours de ses remontrances sur l'édit du timbre, en 1787, comme il lui paraissait nécessaire de demander au ministre des *états généraux* de recettes et de dé-dépenses du royaume : « C'est cela, dit un jeune membre, il nous « faut des États généraux. » Le jeu de mots fit fortune, parce que l'idée était mûre. Propagé de bouche en bouche, il devint le cri du pays tout entier. De toutes parts, la convocation des États généraux fut réclamée.

Le parlement exilé à Troyes délibéra et arrêta de nouveau « que « les États généraux peuvent seuls sonder et guérir les plaies de « l'État et octroyer des impôts ». « Les Cours, ajouta-t-il, *n'eurent « jamais le droit* d'octroyer et de consentir l'impôt. » (17 août 1788.) « Le parlement, est-il dit ailleurs, chargé par le souverain « d'annoncer sa volonté au peuple, n'a *jamais été chargé* par ce « dernier de le remplacer. »

« Ledit seigneur roi n'ignore pas que le principe constitution-« nel de la monarchie française est que les impositions soient con-« senties par ceux qui doivent les supporter et qu'il n'est pas dans « le cœur d'un roi bienfaisant d'altérer ce principe qui tient aux « lois primitives de l'État. »

Ainsi, après s'être proclamé pendant plus d'un siècle le seul gardien des libertés politiques, après avoir tenu la royauté en échec, comme s'il représentait réellement le pays, le parlement de Paris, en 1787, change tout à coup de langage, renie son passé,

et proclame, lui-même, la nécessité de la convocation des États généraux, « préalablement à tout impôt nouveau ».

La Cour des aides, la Chambre des comptes, tous les tribunaux du ressort, les parlements de Rennes, Rouen, Grenoble, Toulouse, Besançon, etc., répètent à l'envi « que ce serait anéantir le droit « sacré et *imprescriptible* de la nation que de consentir à l'éta- « blissement d'impôts que la nation elle-même n'aurait pas oc- « troyés ». Il fallait bien, en effet, que les droits de la nation fussent imprescriptibles pour avoir survécu à une aussi longue désuétude.

§ 3. — *Fondation du régime budgétaire moderne. — Les droits des représentants de la nation, reconnus d'abord à l'égard des recettes, le sont ensuite à l'égard des dépenses.*

Au début de la période du régime moderne, inaugurée le 5 mai 1789 par la réunion des États généraux, nous devons distinguer ce qui jusqu'ici a été confondu : les recettes et les dépenses.

Les préoccupations budgétaires des anciens États généraux, en effet, s'étaient concentrées à peu près exclusivement sur le vote des recettes, sur la concession des subsides. « Aucun impôt ne peut « être levé sans le consentement de la nation » constitua l'unique formule du droit budgétaire jusqu'en 1789. Si l'idée n'avait pas été poussée plus loin, au moins se trouvait-elle, dans ces limites, parfaitement précisée, surtout aux approches de la Révolution. Antérieurement déjà nous avons vu sa notion se propager d'États généraux en États généraux.

En 1789, les rédacteurs des cahiers des sénéchaussées et bailliages confirmèrent unanimement la tradition des libertés nationales. Tous les cahiers déclarèrent à l'envi que « aucun impôt ne « peut être levé sans l'autorisation de la nation ». Partout cette vérité se retrouve inscrite en termes formels, presque identiques, d'un bout de la France à l'autre.

Sous la même inspiration, l'assemblée nationale, aussitôt réunie, rendit un texte de loi clair et définitif (Décret du 17 juin

1789), où le droit de voter l'impôt est dorénavant attribué aux représentants de la nation d'une manière exclusive.

Le principe, à dater de ce moment, figure dans toutes nos constitutions, et très peu d'infractions furent commises à son encontre.

Nous disons *très peu* d'infractions, car malheureusement quelques cas exceptionnels se rencontrent encore dans nos annales contemporaines.

Ainsi, sous le premier Empire, l'impôt du sel dut sa première origine, non pas à une loi, mais à deux décrets des 16 et 27 mars 1806. Le 24 avril 1806, d'ailleurs, la loi lui restitua son assiette régulière.

En 1810, un simple arrêté gouvernemental institua définitivement le monopole des tabacs. (Décret du 29 décembre 1810.)

En 1813 et 1814, l'empereur créa, de sa propre autorité (décret du 11 novembre 1813), trente centimes additionnels au principal des contributions foncière, personnelle et mobilière et des portes et fenêtres, plus deux décimes additionnels sur le sel et un décime sur toutes les taxes indirectes et les octrois. Le décret suivant, du 9 janvier 1814, établit d'office, dans les mêmes conditions, le budget de 1814, en doublant les contributions mobilière et des portes et fenêtres et en portant à 50 les centimes additionnels à l'impôt foncier.

A la rigueur, il semble que Napoléon, rentrant à Paris après la bataille de Leipsick, pressé par la nécessité et par la menace de l'invasion, pouvait être excusé d'avoir devancé les votes de l'assemblée des députés. Cependant, l'idée du droit budgétaire, en matière d'impôts, se trouvait dès lors si profondément enracinée dans les esprits que la déclaration de déchéance reproche gravement cette infraction à l'ex-empereur : « Considérant, dit le Sénat, « le 3 avril 1814, que Napoléon a déchiré le pacte qui l'unissait au « peuple français, notamment en levant des impôts, en établissant « des taxes autrement qu'en vertu d'une loi, contre la teneur ex- « presse du serment qu'il avait prêté à son avènement au trône. « Qu'il a commis cet attentat aux droits du peuple, lors même « qu'il venait d'ajourner sans nécessité le Corps législatif... »

De nos jours, la levée d'impôts illégaux n'apparaît plus que dans deux circonstances exceptionnelles : en 1848, lorsque le gouvernement provisoire, par décret du 26 mars, sans attendre la réunion de l'assemblée constituante (qui eut lieu le 5 mai suivant), ajouta 45 centimes additionnels à la contribution foncière. Puis, au début de l'année 1852, lorsque le prince-président, en vertu de pouvoirs dictatoriaux, rédigea seul le budget général de l'exercice 1852.

En dehors de là, le principe du vote des impôts par les représentants de la nation demeure respectueusement inscrit dans le texte des Constitutions et dans la pratique constante des gouvernements.

Mais à l'égard des dépenses la situation était tout autre en 1789. Très rarement les anciens États généraux avaient étendu leurs vues jusqu'à l'emploi des subsides, c'est-à-dire jusqu'aux dépenses; et, lorsqu'ils le firent, ce fut toujours dans des formes incomplètes et intempestives, comme s'ils doutaient de la légitimité de leurs droits. De sorte que les députés de 1789, d'après les anciennes chartes, s'appuyant sur l'expérience du passé, purent, à la rigueur, se demander, — et nous verrons que la question fut, en effet, posée sous la Restauration, — si le droit d'ordonner les dépenses ne constituait pas un droit régalien, si le pouvoir exécutif ne demeurait pas maître de régler et d'effectuer les dépenses publiques, une fois les recettes destinées à y pourvoir votées par la nation. En tous cas, les idées peu mûres sur la matière se trouvaient incertaines et obscures.

Aussi, les cahiers des bailliages et sénéchaussées, au lieu de l'unanimité constatée pour le vote de l'impôt, ne contiennent-ils plus que des phrases ambiguës, des revendications équivoques, des idées confuses.

En voici quelques échantillons :

« Que les ministres devront être comptables à la nation de leur « administration. » (Cahiers de la noblesse de Mirecourt.)

« Que le compte des dépenses sera mis sous les yeux de la na- « tion assemblée, et qu'il sera attribué à chaque département une « somme pour son service, de laquelle somme les ministres et

« sous-ordres seront comptables et responsables, de sorte que le « compte puisse en être rendu à l'époque qui sera fixée. » (Cahiers du tiers état de Montargis.)

« De rendre tous les ministres comptables et responsables des « deniers qu'ils emploient, chacun pour son département. » (Cahiers du clergé de Montreuil-sur-Mer.)

« Que les dépenses nécessaires pour l'administration générale « du royaume, notamment celles des divers départements, soient « fixées d'après des états estimatifs. » (Cahiers du tiers état de la sénéchaussée de Guyenne.)

« Nos députés s'attacheront d'abord à examiner avec soin le « véritable état des finances, à vérifier et à apurer les dépenses de « chaque département. Tous les états de recettes et de dépenses « qui auront été apurés et vérifiés seront rendus publics par la « voie de l'impression. » (Cahiers du peuple de la sénéchaussée de Rennes.)

Tels sont, à peu près, relativement au contrôle des dépenses publiques par les représentants du pays, les passages les plus significatifs que contienne la collection des cahiers. La plupart, d'ailleurs, n'en parlent pas du tout. Quelques-uns proposent même ouvertement de s'en remettre sur ce point à la discrétion du souverain : « Que les dépenses des divers départements soient fixées « et arrêtées par Sa Majesté, la nation se livrant avec confiance aux « vœux de Sa Majesté pour les économies. » (Cahiers du tiers état de la sénéchaussée de Montpellier, art. 8.)

Dès lors, l'assemblée constituante, dépourvue de précédents, trahit, par ses actes, l'imperfection des idées premières qui lui servaient de guide. Elle ne sut ni organiser les budgets, ni établir un contrôle régulier des dépenses publiques.

Sans doute, au début, elle sépara très correctement des fonds de l'État les fonds de la liste civile. La création de la liste civile (1), que nous avons vue, en Angleterre, signaler le retour de l'ordre, après la révolution de 1688, devint, aussi, en France, après 1789, la pierre angulaire du régime nouveau.

(1) Au sujet de la liste civile après 1789, lire : *Etudes sur la liste civile en France,* par M. Alphonse Gautier, ancien conseiller d'État. Paris, 1882, in-8°.

Jusque-là une confusion extraordinaire régnait entre les dépenses publiques et celles de la maison du roi et de la reine. Les tableaux annexés aux comptes de Necker et de Brienne, en 1781 et 1788, contiennent des sous-chapitres intitulés : Dépenses de la table du roi, menus-plaisirs, ameublement, garde-robe, chevaux, équipages de chasse, etc. Pour faire des économies, Necker, par les édits de 1780, supprima une quantité d'emplois burlesques dépendant de la maison du roi et de la reine, maîtres-queux, coureurs de vin, hâteurs de rôts, sommiers de bouteilles, etc. Tout cela dépendait du budget de l'État.

Le mot *Liste civile* trouvait si peu d'application en France, avant 1789, que le dictionnaire des finances de l'*Encyclopédie méthodique* se borne à le définir ainsi : « Liste civile, terme des « finances d'Angleterre. »

Le décret du 7 octobre 1789 stipula que « chaque législature « votera, de la manière qui lui paraîtra le plus convenable, les « sommes destinées, soit à l'acquittement des intérêts de la dette « publique, soit au payement de la liste civile. » Une députation fut chargée d'inviter le roi à indiquer lui-même la somme nécessaire à ses besoins personnels. Le décret du 13 octobre 1790 répéta que « le département de la maison du roi cessera de faire « partie du Trésor public ». Enfin, la Constitution de 1791 porte : « Art. 10. La nation pourvoit à la splendeur du trône par une « liste civile, dont le Corps législatif détermine la somme à chaque « changement de règne, pour toute la durée du règne. » (3 septembre 1791.)

Mais, en dehors de là, aucune institution solide, analogue aux institutions fiscales qui firent son honneur, ne sortit des mains de l'assemblée constituante, en matière de dépenses publiques. Elle se borna à supputer les dépenses au fur et à mesure des besoins, pour une portion d'année d'abord, puis pour un trimestre, pour un mois, enfin au jour le jour. Elle ne conçut aucun plan général, elle n'organisa aucun système budgétaire (1). L'intitulé

(1) Le décret du 18 février 1792, qui, le premier, tenta de dresser un budget, ne contient l'inscription que des deux sommes suivantes :

de ses projets de loi de dépenses suffit à caractériser leur portée éphémère :

« Aperçu des recettes et des dépenses à faire au Trésor royal « pendant les mois d'avril et de mai 1790. »

« Aperçu des recettes et des dépenses à faire au Trésor royal « pendant les trois derniers mois de l'année 1790, tant pour l'or« dinaire que pour l'extraordinaire. »

« Projets de décrets présentés à l'assemblée nationale, au nom « du comité des finances et de la caisse de l'extraordinaire, sur « les besoins du Trésor public » (17 avril 1791), etc.

Mirabeau s'écriait : « Je n'entends jamais que ceci : je n'ai plus « que tant ; il me faut donc tant. »

A partir de la création des assignats, d'ailleurs, tout calcul lointain, toute prévision d'avenir, tout budget, en un mot, devint inutile : à quoi bon se préoccuper d'établir d'avance l'équilibre, puisque les recettes en papier devaient sûrement toujours balancer les dépenses? Le but même de l'établissement des budgets avait disparu.

Le seul procédé par lequel l'assemblée constituante affirma ses droits sur les dépenses publiques, à l'exemple de ce qu'avaient tenté les anciens États généraux, consista à empiéter sur le pouvoir exécutif. Elle accapara, dans son sein, la direction des ordonnancements et des payements. Elle remit au comité de trésorerie, placé directement sous ses ordres, l'administration du Trésor, et détint, par l'intermédiaire de ce comité, la clef des caisses publiques. En outre, elle s'attribua le contrôle sur les comptables : « L'assemblée verra et apurera définitivement, par

282.700.000 l.	pour les divers services ministériels.
302.000.000	pour la dette, les traitements ecclésiastiques, les pensions, etc.

soit : 584.700.000, en total.

Son article 5 ajoute : « Ce présent décret sur la somme des dépenses de la « présente année *n'emportera l'approbation d'aucun article particulier des* « *dites dépenses*, aucun emploi de fonds ne pouvant être fait et alloué que « d'après les décrets que l'assemblée a rendus, ou rendra sur chaque article. » Ainsi, d'après le décret organique des dépenses en 1791, l'assemblée se réservait ultérieurement, chaque mois, à chaque demande, à chaque occasion, en un mot, d'apprécier et d'autoriser les dépenses devenues nécessaires, sans plan général, sans budget d'ensemble.

« elle-même, les comptes de la nation. » (Décret du 17 septembre 1791.) Un bureau de comptabilité, placé, comme le comité de trésorerie, sous ses ordres directs, fut chargé de vérifier tous les comptes et de lui soumettre le résultat de ses vérifications. L'assemblée devint encore par là seule juge des opérations qu'elle avait ordonnées et dont elle surveillait déjà l'exécution (1).

« Le vœu unanime de la France a décidé la question : les fi- « nances doivent être placées en dehors des atteintes du pouvoir « exécutif. Les principes seraient blessés, si on laissait au gouver- « nement l'administration des finances, » disait Rœderer, au nom du Comité des finances. (Séance du 20 novembre 1790.) Dans une séance postérieure, le même orateur ajoute : « L'administra- « tion des deniers publics n'est pas une fonction royale. C'est, au « contraire, une fonction mise en réserve entre les mains d'une ad- « ministration particulière, sous l'inspection immédiate du Corps « législatif. Les deniers publics sont en dépôt entre les mains des « administrateurs de la Trésorerie, contre les entreprises du pou- « voir exécutif. » (28 septembre 1791.)

Nous passons sous silence les époques de la Convention et du Directoire (2), où l'on ne saurait espérer trouver les institutions que la Constituante n'a pu fonder. Le Consulat et l'Empire s'occupèrent, encore moins que leurs prédécesseurs, de perfectionner le fonctionnement de la représentation nationale. Bonaparte ne respecta pas même les textes des constitutions existantes (3). Un

(1) « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs « représentants, la nécessité des contributions publiques, de les consentir libre- « ment, *d'en suivre l'emploi.* » (Déclaration des Droits de l'homme, art. 14.) D'en suivre l'emploi ! termes bien incomplets quand il s'agit d'inaugurer une conquête aussi importante que celle de l'autorisation des dépenses publiques par les représentants de la nation !

La Constitution de 1791, qui suit la Déclaration des Droits, attribue, sans doute, au corps législatif la fonction de fixer les dépenses, sans un mot de plus, sans dire si cette fixation sera préalable, concomitante, ou postérieure à l'exécution des services.

La loi du 13 juin 1791, relative à l'organisation du Corps législatif, devient plus explicite (articles 93 et 96), sans se dégager encore des expressions vagues telles que : « Le Corps législatif fixera les dépenses de l'administration. » (Art. 93.)

(2) La Constitution de l'an III ne s'occupe des dépenses que pour dire : « Art. 308. — Les comptes détaillés de la dépense des ministres, signés et cer- « tifiés par eux, seront rendus publics au commencement de chaque année. »

(3) La Constitution de l'an VIII répète les formules de ses devancières, en y

rapport de J.-B. Say au Tribunat en fait foi. A propos d'un crédit de 300 millions présenté en bloc, l'illustre économiste écrit : « Jusqu'ici on n'a procédé que par voie de crédits provisoires en bloc, parce que les événements rendaient à peu près impossible la détermination des dépenses ordinaires. Cette fois encore, par mesure exceptionnelle et transitoire, on n'a pu réunir les éléments d'une prévision détaillée. Mais le système est contraire au régime constitutionnel, au crédit de l'État, et à l'établissement de l'ordre dans nos finances. » Le premier consul fit retirer ce rapport qui ne fut pas imprimé. Plus tard l'empereur, dans une note du *Moniteur officiel* du 15 décembre 1808, exposa clairement le rôle secondaire qu'il entendait attribuer au Corps législatif.

Au point de vue des dépenses, la Charte constitutionnelle de 1814 présente les mêmes lacunes que les Constitutions antérieures. Elle demeure même plus muette encore, puisqu'elle s'abstient absolument, dans aucun de ses articles, de nommer même les dépenses publiques (1).

Son silence provenait-il de l'incertitude de ses principes ou d'une réserve intentionnelle, toujours est-il que des esprits réactionnaires, regrettant les anciennes prérogatives royales, en prirent texte pour affirmer que les États généraux n'avaient jamais possédé d'autre droit que celui de voter les recettes. Au roi exclusivement, d'après les traditions du passé, appartenait donc la libre disposition des fonds provenant de l'impôt, c'est-à-dire le droit de régler la dépense.

« En parcourant les monuments de notre législation publique, » dit un rapport à la Chambre des pairs, « vous remarquerez que si « le droit d'accorder ou de refuser l'impôt paraît avoir toujours « été réservé au peuple, on ne retrouve nulle part la moindre « trace, le plus léger indice qui annonce la prétention d'examiner,

ajoutant : « Art. 56. — L'un des ministres est spécialement chargé de l'administration du Trésor public. Il ne peut rien faire payer qu'en vertu d'une loi « et jusqu'à concurrence des fonds qu'elle a déterminés pour un genre de dé- « penses. »

(1) Ce mutisme semble d'autant plus intentionnel à l'égard des dépenses qu'en ce qui concerne les recettes la Charte de 1814 a su très correctement s'exprimer : « Aucun impôt, dit-elle, ne peut être établi, ni perçu, s'il n'a été « consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi. » (Art. 48.)

« de contrôler et de régler l'emploi des deniers (1). » (Rapport du comte Garnier à la Chambre des pairs, 27 avril 1816, sur le budget de 1816.) Ainsi, le droit, que les assemblées de la Révolution n'ont su ni proclamer explicitement, ni organiser pratiquement, tombe à ce point en oubli, au début de la Restauration, que le principe même en est contesté. Il devenait donc nécessaire de reprendre sa démonstration :

« Le droit de voter librement l'impôt, » dit le rapport à la Chambre des députés sur le budget de 1817, « est, sans contredit, « la plus importante de vos attributions. Mais quelle est l'étendue « de ce droit? Et dans quelles limites doit-il être restreint? N'au« riez-vous que le droit de voter ou de refuser l'impôt sans avoir « celui de vérifier, de fixer les dépenses et de surveiller l'emploi « des deniers publics? »

La question ainsi posée, le rapporteur, M. Roy, à défaut de la Constitution dont le texte demeure muet, conclut par le raisonnement suivant : « Les impôts et les subsides ne sont établis que « pour les besoins de l'État et pour ses nécessités indispensables. « La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a « le droit de voter l'impôt a nécessairement le droit d'examiner si « cet impôt est demandé pour les nécessités de l'État, de vérifier « ces nécessités..., de surveiller l'emploi des fonds et de s'assurer « s'ils n'ont pas été distraits de la destination pour laquelle seule« ment ils ont été accordés. »

« Nous n'aurions seulement pas eu la pensée d'élever cette

(1) Le comte Garnier continuait ainsi : « Lorsque nos rois demandaient aux « Etats la levée d'une taxe nouvelle et extraordinaire, cette demande était som« mairement motivée sur quelque circonstance bien connue du peuple, telle que « la rançon d'un roi prisonnier, une guerre dispendieuse à soutenir, ou de « grandes dettes à acquitter. Le consentement de l'impôt emportait nécessaire« ment la libre disposition de son produit. Et cette partie de l'administration « était abandonnée à la haute sagesse du monarque, sans autre garantie que la « haute confiance accordée au Souverain héréditaire. »

Un député économiste, Ganilh, répondait, dans une brochure, à cette théorie: « Vous n'avez plus maintenant de moyen d'acquitter les dépenses publiques « que par des impôts assis sur la propriété privée. Souffrez donc que la Cham« bre des députés, que les représentants des propriétaires n'adoptent pas sans « examen et sans contrôle les dépenses que la propriété doit acquitter. » (*Des droits constitutionnels de la Chambre des députés en matière de finances*, par Ganilh, 1816.)

« question, ajoute-t-il, si, à la fin de la dernière session des « Chambres, elle n'avait été présentée et discutée, devant la « Chambre des pairs, dans un rapport dont il nous a paru impor- « tant de combattre la doctrine. »

Le rapport de la Chambre des députés, on le voit, n'affirme que par induction les droits du parlement, en matière de dépenses : il en fait un simple corollaire du droit de voter l'impôt. Cependant, quels qu'aient été les détours de son raisonnement, sa conclusion pratique arrive droit au but : « Votre Commission a una- « nimement pensé que l'examen des besoins, des dépenses, était « son premier devoir... Et, pour consacrer avec plus de force ce « principe fondamental, votre Commission a voulu qu'il vous fût « fait deux rapports distincts et séparés, l'un sur les dépenses et « besoins, l'autre sur les voies et moyens pour y subvenir. » (Rapport du 14 janvier 1817, par M. Roy, député.)

M. Roy fut chargé du rapport sur les recettes et M. Beugnot du rapport sur les dépenses. Cette dualité, que nous avons vue réapparaître depuis, en diverses circonstances, pour des motifs d'ordre intérieur, posséda donc à son origine une importante signification : par son moyen, les Chambres des députés de la Restauration affirmèrent leur droit de voter les dépenses aussi bien que les recettes (1).

D'ailleurs, la loi du budget de 1817 ne tarda pas à sanctionner plus complètement encore les véritables pouvoirs du parlement : « La dépense de chaque ministre, stipula-t-elle, ne pourra doréna- « vant dépasser le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne « pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà de ce cré- « dit. » D'après cet article 151 de la loi du 25 mars 1817, non seulement le parlement demeure chargé d'ouvrir les crédits nécessaires aux divers services publics, mais il pénètre dans leurs détails, il en spécialise la distribution par ministère.

(1) Depuis le début de la Restauration, malgré le silence de la Charte, les députés votaient quand même le budget des dépenses. Seulement, leur vote ne portait que sur l'ensemble des crédits, lesquels se trouvaient ainsi mis en bloc à la disposition du gouvernement ; le détail ne figurait dans la loi du budget qu'à titre de renseignement annexe.

Voir plus loin, au sujet de la spécialité des votes législatifs, le chapitre XIII.

Cependant, même après la loi de 1817, les discussions se continuèrent sur le principe même des droits des représentants du pays à l'égard des dépenses publiques. On en retrouve, en 1820, la trace dans les archives parlementaires. Chose curieuse! c'est M. Roy, devenu ministre des finances, qui émet alors des aphorismes semblables à ceux qu'il combattait si bien, comme député, en 1817 : « La Chambre vote l'impôt, dit-il, mais le roi est le chef « suprême de l'État. A lui seul appartient la puissance exécutive. « La conséquence nécessaire de cette vérité fondamentale, c'est « que le roi a seul le droit de faire aux dépenses l'application de « l'impôt. Car l'administration est la partie principale de la puis- « sance exécutive, et celui-là seul administre qui distribue les « dépenses et les applique à chaque acte d'administration. » (Discours de M. Roy, ministre des finances, 30 juin 1820.) En même temps, une brochure officielle, largement distribuée, développait les idées du ministre, en invoquant, à l'appui de ses conclusions, les maximes de la monarchie féodale et la pratique des anciens États généraux.

Puis, en 1821, le marquis de Garnier profita du projet de loi qui prescrivait de faire apparaître les frais de perception en dépenses pour s'y opposer en renouvelant obstinément ses anciennes théories : « Les Chambres ont le droit de voter et de consentir « l'impôt, répéta-t-il, ... mais c'est au roi qu'il appartient de « régler, de la manière qui lui semble la plus économique et la « plus convenable, ... les divers moyens d'exécution... » (Rapport du 28 juillet 1821.)

Ce sont là, croyons-nous, les derniers échos d'opinions rétrogrades, qu'il est curieux de retrouver encore à une époque où l'on aurait dû croire que le droit budgétaire des représentants du pays était définitivement organisé en France.

Intervint, d'ailleurs, bientôt l'ordonnance du 2 septembre 1827, d'après laquelle les votes parlementaires pénétrèrent jusqu'aux sections de ministères; puis enfin la loi du 29 janvier 1831, qui les fit descendre jusqu'aux chapitres, aussi bas que possible, comme on le verra plus loin, restreignant, dès lors, à leur dernière limite, les prérogatives si longtemps et si obsti-

nément défendues du pouvoir exécutif en matière de dépenses.

Alors seulement les parlements se trouvèrent en possession de la plénitude de leurs droits ; il fallut donc attendre jusqu'au début du gouvernement de Juillet pour que l'idée du droit budgétaire inaugurée en 1789 reçût son complet développement.

Nos codes financiers conservent la trace de ces hésitations prolongées, puisque aucun texte législatif n'y attribue le droit de vote des dépenses publiques aux représentants de la nation. Seul le règlement du 31 mai 1862 mentionne, dans son article 30, « que « les recettes et les dépenses publiques, à effectuer pour le service « de chaque exercice, sont autorisées par les lois annuelles de « finances ». Mais ce règlement n'est qu'un simple décret gouvernemental, et le marquis d'Audiffret a pu dire très justement : « Aucune loi spéciale n'a ordonné textuellement l'établissement « du budget général de l'État. » (*Système financier de la France.*)

PREMIÈRE PARTIE

PRÉPARATION DU BUDGET

CHAPITRE III

LES PRÉPARATEURS DU BUDGET. LE MINISTRE DES FINANCES

Divisions du sujet : préparation, vote, exécution et contrôle du budget, — § 1. Quelle autorité prépare le budget? Le pouvoir exécutif, partout chargé de ce soin, avec plus ou moins de restrictions. En Angleterre, le parlement s'abstient de toute initiative budgétaire, afin de réserver au gouvernement la plénitude de ses droits En France, en Italie et en Belgique, les députés déposent des propositions budgétaires, concurremment avec le gouvernement. Inconvénients de cette initiative parlementaire. — § 2. Le budget, préparé d'abord par les administrations locales et centrales, puis par chacun des ministres compétents, est adressé en projet au ministre des finances, — § 3. Rôle du ministre des finances. Portrait qu'en trace Necker. Mot de M. Thiers. Le ministre des finances, dans certains pays, se borne à centraliser; dans d'autres, il contrôle et s'approprie les budgets de ses collègues. En France, Sully, Colbert, Necker, de Villèle ont exceptionnellement joui d'une position prépondérante, Napoléon Ier, Thiers en 1871. — § 4. Organisation du ministère des finances en France. Administration centrale, régies financières Etablissements relevant du ministre : Caisse des dépôts et consignations, Banque de France, Crédit foncier, etc. — § 5. Ministère des finances en Angleterre. Le bureau de Trésorerie, composé des chefs du parti au pouvoir, possède une prééminence budgétaire incontestée. Avantages de sa suprématie sur l'ensemble de l'administration du pays. — § 6. Une fois en possession des divers projets de budgets de dépenses, le ministre des finances y joint le projet de budget des recettes qu'il a rédigé seul, et dépose le budget général de l'Etat, précédé de son exposé des motifs sur le bureau du Corps législatif.

L'étude du mécanisme du budget fait parcourir successivement les quatre grandes divisions suivantes :

1° Préparation du budget;

2° Vote du budget;

3° Exécution du budget;

4° Contrôle du budget.

Ces divisions chronologiques et rationnelles ont le mérite d'être universellement admises.

La première saisit les budgets à leurs débuts mêmes, dans les mains des administrations locales, puis de là, sous les auspices des ministres spéciaux et du ministre des finances, elle les conduit de degré en degré jusqu'au seuil du Corps législatif. Chemin faisant, les expressions nouvelles : exercice, gestion, spécialisation, majorations, crédits évaluatifs et limitatifs, etc., y seront définies.

La seconde division nous amène au sein du parlement, qui procède à l'étude des projets financiers, d'abord par l'intermédiaire de ses commissions législatives, puis par voie de discussion générale et de discussion par articles, pour aboutir au vote : vote des députés, vote de la Chambre haute, vote par chapitre ou par article, vote des crédits additionnels, etc. Eventuellement, d'ailleurs, le parlement peut refuser le budget.

La troisième partie, relative à l'exécution du budget, pénètre dans le domaine actif de l'administration financière et montre au moyen de quelle organisation hiérarchique l'argent prélevé sur les contribuables, puis centralisé au Trésor, revient dans les mains des rentiers, pensionnaires, fonctionnaires civils et militaires, fournisseurs, etc.

Les opérations du budget une fois terminées, la quatrième partie s'occupe de leur contrôle. Le pouvoir exécutif n'a-t-il pas excédé son mandat? Les ordonnateurs et comptables ont-ils scrupuleusement respecté les fixations législatives? Ici le principal rôle appartient à la Cour des comptes, jusqu'à ce que la loi de règlement définitif soit rendue par le parlement.

Ainsi, le budget, d'abord préparé par le pouvoir exécutif, passe au pouvoir législatif qui le vote, puis revient au gouvernement qui le met à exécution, pour retourner en dernière analyse au parlement juge suprême des comptes.

Tel sera le programme de l'ensemble de ce livre.

La préparation du budget soulève les trois principales questions

suivantes, auxquelles répondront successivement chacun des paragraphes et chapitres de cette première partie :

Qui prépare le budget ?

A quelle époque le budget est-il préparé?

Comment prépare-t-on le budget ?

§ 1er. — *Préparation du budget par le pouvoir exécutif. Initiative parlementaire.*

Qui prépare le budget ?

Le pouvoir exécutif prépare le budget d'une manière légitime et nécessaire. Lui seul peut et doit remplir ce rôle (1). Placé au centre du pays, pénétrant journellement, par la hiérarchie de ses fonctionnaires, jusqu'au sein des moindres villages, il se trouve mieux que personne apte à ressentir d'abord l'impression des besoins et des vœux publics, puis à en apprécier le mérite comparatif, par conséquent à chiffrer budgétairement la juste satisfaction que chacun de ces besoins et de ces vœux comporte. D'autres, peut-être, aussi bien ou mieux que lui, connaîtront les détails qui les touchent particulièrement, mais nul n'embrassera d'un coup d'œil aussi impartial la collection complète de ces détails, nul ne mettra, dès lors, avec autant de compétence et de précision les divers intérêts au point.

D'ailleurs, devant être chargé plus tard de l'exécution du bud-

(1) « De toutes les lois, la loi de finances est celle dont l'initiative doit le plus « naturellement être attribuée au gouvernement. Seul, il peut connaître l'étendue « et l'urgence de ses besoins... Seul, il peut, de la haute situation qu'il occupe, « discerner les bornes auxquelles les tributs doivent s'arrêter... Ces connais- « sances ne peuvent être que le fruit d'une expérience journellement appliquée à « toutes les branches de l'administration, ainsi que du rapprochement et de la « combinaison des renseignements recueillis de tous les points du royaume et « rassemblés dans un même foyer d'observation. » (Rapport du marquis de « Garnier, à la Chambre des pairs, sur le budget de 1821, 28 juillet 1821.)

Chateaubriand, bien qu'il ne s'occupât que fort peu de finances, dit, de même: « La formation du budget appartient essentiellement à la prérogative royale... « Règle générale : le budget doit être fait par un ministère et non par la Cham- « bre des députés, qui est le juge de ce budget. Or, si, elle faisait le budget, elle « ne pourrait demander compte de son propre ouvrage ; et le ministère refuse- « rait d'être responsable dans la partie la plus importante de l'administration. « Ainsi les éléments de la Constitution seraient déplacés. » (*De la Monarchie « selon la Charte*, par M. le vicomte de Chateaubriand. Paris, 1826, in-8°.)

get, dès maintenant le souci de sa responsabilité future l'engage à préparer dans les meilleures conditions possibles le projet dont l'application lui sera réservée.

Un orateur de la Restauration traduisait ces idées en termes poétiques : « Le pilote chargé de conduire le bâtiment est le seul « juge compétent de la position, de l'étendue qu'il doit donner à « ses voiles, parce que, seul, il est placé de manière à bien con- « naître la force de la direction des vents et des courants qui « peuvent entraver ou retarder sa marche. » (Rapport sur le règlement des budgets de 1814 et 1815. Chambre des pairs, 1816.)

En langage plus vulgaire, le propriétaire qui fait bâtir commence par demander des plans et devis à l'architecte auquel incombera la direction des travaux, tout en se réservant, d'ailleurs, pour lui-même, le droit d'examiner, d'amender, ou de rejeter au besoin ces plans et devis. De même le gouvernement dresse, pour le compte du parlement qui doit les approuver, le programme des recettes et des dépenses de l'année à venir.

Mais si tous les pays confient nécessairement au pouvoir exécutif le soin de préparer les budgets, chacun d'eux le fait avec plus ou moins de restrictions. Commençons par étudier celui qui donne aux prérogatives du pouvoir exécutif leur plus grande extension, l'Angleterre.

La Chambre des communes, en effet, y renonce au profit de la Couronne à ses droits d'initiative budgétaire. D'après son propre règlement intérieur, elle s'interdit spontanément toute motion individuelle susceptible de déranger l'équilibre des finances publiques.

Depuis 1706, la règle suivante figure dans les *Standing orders :* « Cette Chambre ne recevra aucune pétition pour aucune « somme relative aux services publics, ou n'examinera aucune « motion tendant à voter un subside ou une charge sur les re- « venus publics... autrement que sur la recommandation de la « Couronne. »

Le 20 mars 1866, la prescription a été renouvelée dans l'ordre du jour suivant :

« La Chambre n'admettra aucune proposition tendant à l'ob-

« tention d'un crédit quelconque et elle ne donnera suite à aucune « motion impliquant une dépense à imputer sur le revenu de l'État « en dehors des demandes formulées par la Couronne. »

Ainsi la Chambre des communes, qui peut tout, ne peut cependant pas, parce qu'elle ne le veut pas, proposer d'augmentation de dépenses, ni de réduction de recettes. L'initiative du cabinet ministériel anglais, en tant que préparateur du budget, demeure dès lors entière.

« Le rôle du gouvernement consiste à proposer, celui du parle« ment à accorder, » selon la formule d'un premier lord de la trésorerie (1). Sans l'assentiment du parlement, le pouvoir exécutif ne lève aucun impôt, n'effectue aucune dépense. Mais, inversement, sans une proposition du Cabinet, le parlement anglais ne vote aucune augmentation de dépenses, aucune diminution de recettes.

Ce principe a été poussé jusqu'au scrupule. Les Communes, par exemple, refusent d'examiner la demande de réversion d'une pension sur la tête du fils du titulaire, parce qu'éventuellement une prolongation de charges pourrait en résulter pour le Trésor. Le grand ouvrage de sir Erskine May, sur l'*Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, relate ce cas et beaucoup d'autres de même nature.

Cependant, malgré l'autorité de cette règle toujours officiellement subsistante, certains indices témoignent que son principe subit aujourd'hui, par des moyens détournés (2), d'assez graves atteintes. Le flot montant des dépenses publiques tourne les digues, s'il ne les rompt pas. Le fait de l'envahissement de l'initiative parlementaire en Angleterre n'est malheureusement pas contestable;

(1) Sir Stafford Northcote dans l'article du *Dictionnaire de la politique* consacré aux finances de l'Angleterre.

On dit aussi : « La Couronne demande, les Communes accordent, les Lords « consentent. »

(2) Ainsi, certains projets, pour ménager en apparence l'initiative de la Couronne, sont additionnés de la formule suivante : « Dépenses à solder au moyen des fonds qui *seront* votés par le parlement. » Ou bien, les Communes votent une adresse, une résolution impliquant, pour le gouvernement, l'obligation morale de demander ultérieurement des suppléments de crédits. Ou bien surtout, les membres du parlement, par leurs sollicitations individuelles, provoquent de la part des ministres la présentation de tel ou tel projet de dépenses.

tous les Chanceliers de l'Échiquier s'en plaignent ouvertement.

En 1883, M. Childers, dans son exposé officiel, s'exprimait ainsi : « Le ministre des finances doit se préoccuper doublement « de la progression des dépenses publiques, car le parlement, qui « se chargeait autrefois d'y veiller, semble, depuis quelque temps, « moins soucieux de ménager les deniers publics. Depuis trois « ans, il y a eu 576 propositions impliquant augmentation ou ré- « duction de dépenses : mais il n'y en avait que 20 pour réduire « et il y en avait 556 pour augmenter. » (Séance du 5 avril 1883. Exposé du budget de 1883-1884.)

En 1887, M. Goschen constatait que, depuis 17 ans, la dépense des services civils avait augmenté de 216 millions de francs. « Cette augmentation, disait-il, est l'œuvre du parlement bien « plus que celle des différents gouvernements qui ont été au pou- « voir depuis vingt ans. » Plus loin, il ajoutait : « Bien que la « situation du Trésor ne soit pas mauvaise, il serait désirable que « les membres du parlement voulussent bien s'abstenir de réclamer « l'aide des ministres pour toutes les choses auxquelles ils s'inté- « ressent, pour acheter des tableaux, meubler des musées, créer « des écoles techniques, des collèges, fortifier les colonies, etc... » (Exposé financier du 21 avril 1887.)

En 1893, sir Vernon Harcourt (1) disait de même : « L'initia- « tive parlementaire qui est généreuse, parce qu'elle n'a que peu « ou point de responsabilité, se donne libre carrière. On l'orga- « nise, on mène dans la Chambre une campagne savante, et, un « beau jour, on fait voter une résolution qui coûte à l'État des

(1) Sir Vernon Harcourt, qui se glorifie « d'être de la vieille école », regrette le temps où l'économie était en faveur dans le parlement et dans le public. « L'économie financière, dit-il, a eu même sort que l'économie politique et un « Chancelier de l'Echiquier qui prêche maintenant l'économie prêche dans le « désert. On accuse volontiers la Trésorerie d'avarice. Plût à Dieu qu'elle fût « plus avare encore ! Aujourd'hui, lorsque quelqu'un vient proposer une dépense « nouvelle, on l'accueille comme s'il venait de découvrir un plaisir nouveau ! » Son exposé du 2 mai 1895 répétait : « A cette fin du XIXe siècle, l'économie « ressemble à un art oublié ! C'est devenu une préoccupation mesquine et « démodée »

Il déclarait, en outre, que, s'il désirait voir réduire toutes ces dépenses, c'est parce que la plupart d'entre elles sont *inutiles*, à son avis. Que dirait-il chez nous où les budgets dépassent d'un milliard ceux de l'Angleterre !

« dizaines de millions d'un coup. Voilà pourquoi les dépenses pu-
« bliques augmentent tant! » (Exposé du 24 avril 1893.)

En 1895, doléances semblables du même chancelier: « Chaque « année, on demande de tous côtés des dépenses nouvelles pour « n'importe quel objet! Et, en même temps que l'on propose ces « surcroîts de dépenses, on veut obtenir la suppression de quel- « ques sources de revenu! » (Exposé du 2 mai 1895.)

En 1897, Sir Michael Hicks-Beach dit encore: « Je ne veux pas « faire un sermon sur l'économie. J'ai essayé l'année dernière « d'en réaliser, même dans des limites restreintes. Mais je dois « dire avec regret que, de tous les départements dépensiers, la « Chambre des communes est encore le pire! »

Limiter par des règlements l'initiative parlementaire en matière de budgets ne constitue donc pas une panacée: aux mœurs seules appartient une telle influence souveraine. « La politique d'écono- « mie était jadis possible; elle était même populaire; le gouver- « nement était presque obligé d'être économe; *l'opinion publique* « *l'y condamnait*. Aujourd'hui tout est bien changé! » s'écriait judicieusement le Chancelier de l'Échiquier dans les documents précités. Du moment que l'esprit public souffle en sens contraire à l'économie, rien ne reste debout des meilleures règles.

Aussi les chiffres des budgets actuels de l'Angleterre ne sont-ils pas édifiants. En 1899-1900, les dépenses s'élèvent à 2.773.000.000 francs, tandis que, en 1895, elles ne dépassaient pas 1.850 millions. L'augmentation atteint donc 923 millions, soit presque 50 p. 0/0, pour cette série de 25 années. Dans la même période la France, quoique bien sujette à caution, n'a augmenté que de 20 p. 0/0 (1).

Cependant, si l'on éliminait des statistiques les quatre ou cinq dernières années (2), la progression des dépenses en Angleterre demeurerait très inférieure à celle qui vient d'être constatée. Jusqu'en 1894 ou 1895, en effet, les *Standing orders* de 1706 et de 1866 semblaient avoir produit l'effet relativement salutaire qu'on attendait d'eux. La barrière n'a été franchie que récemment.

(1) Chiffres extraits des tableaux annexés à l'exposé des motifs de 1900.

(2) Surtout l'année 1900-1901, dont les dépenses s'élèvent à 3.345 millions! (Exposé du 5 mars 1900).

« Pour les quatre dernières années, » dit le chancelier de l'Échiquier, dans son exposé financier du 13 avril 1899, « l'augmen-« tation totale, en y comprenant le compte de la taxation locale, « s'élève à 476.900.000 fr. L'accroissement des dépenses pour « 1899-1900 sera de 150 millions de francs, et cette augmenta-« tion en suit une de 125 millions sur l'année dernière. »

La contrainte que s'imposait la Chambre des communes a donc été efficace, tant que l'opinion publique a *condamné* le gouvernement à l'économie et qu'elle a tenu en respect « ces larrons « cachés dans les broussailles parlementaires », dont parlait Gladstone. Aujourd'hui qu'une fièvre d'armements et d'impérialisme s'empare du pays, les freins deviennent impuissants. Mais on doit espérer que la crise passera.

On a pensé, en tous cas, que nous aurions grand avantage à impatroniser de tels freins dans nos finances, où l'initiative parlementaire jusqu'à ces derniers temps a exercé impunément ses ravages.

En France, en effet, les membres des Chambres législatives avaient la faculté de proposer individuellement à leur gré toute augmentation de dépenses et toute diminution de recettes (1). L'initiative budgétaire du parlement coexistait pleinement avec celle du gouvernement, qu'elle amoindrissait d'autant.

De là découlaient les deux graves abus suivants : porte ouverte aux entraînements, destruction de l'équilibre budgétaire, le premier engendrant le second. Les entraînements sont évidents, du moment qu'il demeure loisible à chaque député, au gré de ses vues particulières ou de ses intérêts de clocher, de plaider officiellement la cause de telle augmentation de dépenses ou de telle réduction de recettes. Notez que ces plaidoiries, particulièrement étudiées par leurs auteurs (2), présentées avec art, souvent avec

(1) Consulter l'ouvrage couronné de M. Emile Larcher, *l'Initiative parlementaire en France*, un vol. in-8°, Paris, 1896, et le livre *l'Initiative parlementaire* de M. Louis Michon, in-8°, Paris, 1898.

(2) Nous disons *particulièrement étudiées* au point de vue du succès oratoire, car, au point de vue des chiffres, la Chambre, qui vote à la hâte, ne croit s'engager que pour une somme modeste, et ce sont des millions dont le budget se trouve grevé. Tous les rapporteurs des budgets se plaignent de ces déceptions, sans parvenir à rien corriger.

passion, ont grande chance d'émouvoir l'assemblée. Les matières de recettes et de dépenses, d'ailleurs, toutes les fois qu'on les traite isolément, revêtent un caractère dangereusement captieux. Proposer d'accroître les allocations de quelque service en souffrance, d'élever les traitements d'agents inférieurs peu rétribués, d'augmenter la pension d'anciens serviteurs de l'État, ou celle de membres pauvres des sociétés de secours mutuels, etc., faire appel, en un mot, à la générosité, au cœur, à l'orgueil patriotique de ses auditeurs, c'est soutenir une thèse d'un succès presque irrésistible. Comme le disait dernièrement un orateur à la Chambre des députés : « Quand on vient nous demander de « nous prononcer par un vote sollicité éloquemment, ardemment, « et sans même nous laisser le temps de la réflexion,... on nous « demande quelquefois un effort qui se trouve être au-dessus des « forces d'un certain nombre d'entre nous.

« Il faut donc prendre certaines précautions, non pas pour sup- « primer le droit de la Chambre, mais pour en assurer l'exercice « d'une façon plus réfléchie et moins dommageable. » (Séance du 16 mars 1900. Discours de M. Ribot.)

Ce sont, en effet, ces sortes de précautions que la Chambre des députés, bien inspirée, vient de prendre en modifiant son règlement intérieur, comme nous allons le dire.

Depuis plusieurs années déjà l'initiative des députés était battue en brèche. Les rapporteurs du budget, pour montrer à quel effrayant déficit aboutirait l'adoption globale de la série des amendements émanant de l'initiative individuelle, en dressaient le tableau récapitulatif, qui se chiffrait par des centaines de millions de recettes en moins et des centaines de millions de dépenses en plus! Longtemps aussi, des orateurs consacrèrent d'amples tirades à décrire les désordres résultant de l'initiative parlementaire, adjurant leurs collègues de renoncer à d'aussi dangereuses prérogatives. « Ah! Messieurs, l'initiative parlementaire! je n'en « veux pas dire de mal : nous savons ici ce qu'elle vaut, puisque « nous en jugeons les résultats. »

« Si l'initiative parlementaire se substitue au gouvernement, « ce seront les plus agités et les plus bruyants, mais non les plus

« méritants, qui profiteront de vos largesses. »

En même temps, diverses ligues, notamment la *ligue des contribuables*, inscrivaient en tête de leur programme la suppression de l'initiative des députés. La question devenait mûre.

Aussi, en mars 1900, à la fin de la discussion du budget de cet exercice, après que la Chambre eut largement usé une dernière fois de sa faculté d'improviser des amendements et d'augmenter, chemin faisant, le chiffre des dépenses proposées par le gouvernement, une réforme s'imposa-t-elle. La prérogative d'initiative, dont l'impopularité était évidente, fut sacrifiée, par le vote des articles suivants du règlement intérieur de l'assemblée :

« Art. 51. — En ce qui touche la loi du budget, aucun amen-
« dement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses
« ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distri-
« bution du rapport dans lequel figure le chapitre visé.

« Art. 51 *bis*. — Aucune proposition tendant soit à des aug-
« mentations de traitements, d'indemnités et de pensions, soit à des
« créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur exten-
« sion en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne
« peut être faite sous forme d'amendement ou d'article addition-
« nel au budget ».

Ces nouveaux articles du règlement de la Chambre des députés, n°s 51 et 51 *bis*, furent définitivement votés, non sans quelque opposition, le 16 mars 1900.

Comme on le voit, ils ne stipulent rien au sujet des réductions de recettes, que les *standing orders* de la Chambre des communes comprennent dans leurs prohibitions, et, pour les dépenses, ils visent spécialement, presque exclusivement, les augmentations afférentes au personnel (1), c'est-à-dire les augmentations de traite-

(1) Tout amendement tendant à augmenter les dépenses, quelle que soit la nature de la dépense, doit, sous peine de forclusion, être déposé dans les trois jours de la distribution du rapport. (Art. 51.)

Sont seuls prohibés d'une manière absolue les amendements relatifs aux augmentations de personnel (Art. 51 *bis*). Comme l'expliquait l'auteur de la proposition, l'innovation consiste surtout en ce que, pour créer des emplois, ou pour remanier les cadres dans le sens d'une augmentation de dépense, dorénavant, une loi spéciale sera toujours nécessaire. (Discours de M. Berthelot, député, 15 mars 1900.)

ments, d'indemnités, d'emplois et de pensions.

La réforme n'en est pas moins importante et sans discuter ses détails, on peut dire, ou espérer, que, par elle-même ou par son influence, elle supprimera l'initiative parlementaire en matière de budget.

Cette suppression, sans doute, nous le répétons, n'agira jamais comme un remède souverain; elle ne contient pas de panacée contre l'augmentation des dépenses. Du moment qu'elle n'a pas cette vertu en Angleterre, ce serait trop s'illusionner que de la lui attribuer en France. La pression parlementaire continuera à s'exercer librement en dehors des séances, dans les couloirs, dans les cabinets ministériels : c'est là qu'elle commet déjà ses principaux méfaits (1).

Cependant, comme nous l'ajoutions à propos de l'Angleterre, ce règlement possédera quand même d'incontestables avantages. Il affirmera la volonté du parlement de maintenir l'équilibre budgétaire; il inspirera un certain sentiment de retenue aux solliciteurs; il fournira aux ministres de précieuses armes de résistance; enfin, quand arrivera le moment si désirable où le vent de l'économie commencera à souffler, tout installé, prêt à produire immédiatement son effet, il hâtera le rétablissement du bon ordre financier.

L'Italie (2) et la Belgique (3) souffrent, comme nous en avons souffert, de l'initiative parlementaire.

Aux États-Unis, la Constitution semblerait, au premier abord, attribuer à la Chambre des représentants elle-même le soin de la

(1) Jusqu'ici, en effet, malgré son intensité, l'initiative parlementaire n'aboutit à emporter, de haute lutte, au cours de la discussion du budget, qu'un chiffre relativement restreint d'augmentations de dépenses, même dans les années électorales. Lire le rapport de M. Boudenoot pour le budget de 1900.

(2) Dans ses prévisions pour 1896-1897, le ministre du Trésor, M. Sonnino, parle de « l'affluence toujours croissante des sollicitations et des exigences qui « se traduisent par des interventions parlementaires, aussitôt qu'on a annoncé « le rétablissement de l'équilibre financier. » (Exposé du 25 novembre 1895).

(3) « Je ne saurais trop insister, » dit le ministre des finances de Smet de Naeyer, « sur les conséquences que pourrait entraîner au point de vue de l'équi- « libre budgétaire toute proposition ayant pour objet des dégrèvements d'impôts « ou des augmentations de dépenses. » (Exposé des motifs du budget de l'exercice 1896. Chambre des représentants belges.)

M. Emile Larcher, dans l'ouvrage déjà cité, constate cependant qu'en Belgique on se plaint beaucoup moins de l'initiative parlementaire qu'en France.

préparation du budget. Mais, en y regardant de près, dans ce pays comme dans tous les autres, on retrouve l'intervention préalable du gouvernement toujours nécessaire.

Si les Comités de la Chambre, en effet, ont pour mission spéciale d'élaborer et de soumettre à l'assemblée les projets de budgets, leur travail est obligatoirement précédé des propositions du secrétaire du Trésor.

Les textes constitutionnels s'expriment ainsi sur ce point : « Le « secrétaire de la Trésorerie, dès le commencement de chaque ses- « sion régulière (le premier lundi de décembre), soumet au Con- « grès les aperçus des besoins de chaque département ministériel, « pour l'année financière commençant le 1er juillet suivant. »

M. David Wells commente ainsi cette disposition : « Les diffé- « rents départements ministériels du gouvernement fédéral sou- « mettent au Congrès, au commencement de chaque session, « leurs propositions de dépenses pour l'année financière suivante, « avec les articles détaillés. » (David Wells. Lettre en réponse à l'enquête poursuivie par le *Cobden-Club*, sur le contrôle législatif, 24 juillet 1876.)

Après que les évaluations de recettes et de dépenses fournies par le secrétaire du Trésor ont été imprimées et distribuées à tous les membres du Congrès avec leurs détails annexes, alors seulement les Comités du parlement, munis de ces documents, entreprennent de formuler les propositions définitives qu'ils présentent eux-mêmes. Ces comités, bien que dotés d'attributions gouvernementales inconnues à nos Commissions législatives, n'empiètent donc pas sur le pouvoir exécutif au point de se substituer à lui dans ses fonctions nécessaires. Au contraire, ils lui réclament expressément son aide préalable, sans laquelle aucun parlement ne serait capable de dresser l'échafaudage du budget de l'État.

§ 2. — *Agents qui coopèrent à la préparation du budget.*

Le pouvoir exécutif se trouvant ainsi investi par toutes les Constitutions de la mission de préparer le budget, quelles autorités dans son sein effectuent spécialement ce travail ?

On pourrait répondre à la question en disant que tout le monde dans le gouvernement, de près ou de loin, prépare le budget, ou, du moins, s'associe à sa préparation. La formule suivante l'indique: « Chaque ministre prépare, avec l'aide de ses collabora-« teurs officiels, le budget des dépenses qui concernent son dépar-« tement; le ministre des finances prépare en plus le budget des « recettes. »

Mais, dans la hiérarchie des collaborateurs des ministres, deux catégories sont à distinguer : les agents locaux et les administrations centrales. Par leur filière nous arriverons jusqu'au ministre, lui-même.

Les agents locaux, répandus sur la surface du territoire, rapprochés du public, en rapport constant avec les populations, connaissant, dès lors, avant tous autres, *de visu*, la nature et l'étendue des besoins du pays, sont les premiers et les plus élémentaires collaborateurs des ministres. S'agit-il de rectifications de routes, d'amélioration du cours des rivières, d'exhaussement de barrages, d'allongement d'écluses, de construction ou de location de magasins, de création de postes d'employés, d'établissement de casernes, lycées, entrepôts, poudrières, de réparations des bâtiments, de réfection d'ouvrages dégradés, etc., personne, mieux que le service local, ne peut provoquer ces entreprises, indiquer leur degré d'utilité, fournir des renseignements sur leur importance et leur coût approximatif. C'est de lui que partent donc nécessairement les premières propositions budgétaires. Il les formule soit au cours de sa correspondance et de ses rapports périodiques, soit, d'une manière spéciale, au moment même de la préparation du budget.

Des mains des agents locaux, les propositions budgétaires parviennent ainsi par la voie hiérarchique aux administrations centrales. C'est la seconde étape. Les administrations centrales, dans chaque ministère, se partagent les différents services dont ce ministère est chargé. Ainsi, pour le ministère de l'intérieur, les affaires pénitentiaires, sanitaires, communales, départementales, de sûreté générale, d'assistance publique, etc., sont traitées par autant de directions spéciales. Le ministère des travaux publics

—

se divise, de même, en directions des routes, ports de commerce, navigation intérieure, chemins de fer, mines, bâtiments civils, etc.; le ministère de l'agriculture, en directions des haras, des forêts, de l'hydraulique agricole; le ministère de l'instruction publique, en direction de l'enseignement supérieur, secondaire, primaire, des beaux-arts, des cultes, etc. Placées à la tête des services rentrant dans leur compétence, ces directions ou administrations centrales examinent, au fur et à mesure de leur réception, les propositions que leur transmettent les agents départementaux qui dépendent d'elles, en en réservant la revision définitive pour l'époque de la préparation du budget. A ce moment, parmi ces propositions locales, les unes sont insérées, avec ou sans modifications, dans le projet administratif, les autres sont ajournées ou rejetées.

Mais là ne se borne pas le travail des administrations centrales; leur initiative propre doit à son tour s'exercer au-delà du cercle restreint où se meuvent exclusivement les agents locaux. S'agit-il, par exemple, d'entreprises d'intérêt interdépartemental, ou s'étendant au territoire tout entier, de réformes affectant l'ensemble du service, de conceptions générales, de modifications dans les cadres du personnel, de créations ou suppressions d'emplois, de changements dans le taux des traitements ou émoluments, etc.; sur ces divers points, les administrations centrales seules compétentes formulent elles-mêmes des propositions. Le tout, refondu dans un projet unique, est transmis au ministre.

Le rôle du ministre va maintenant consister à centraliser et reviser les projets de ses diverses administrations, de la même manière que nous venons de voir celles-ci centraliser et reviser les propositions des agents locaux.

Aidé des lumières d'une section spéciale de bureaux, placée sous ses ordres immédiats, et nommée, suivant les temps et les ministères, Division ou Direction de la comptabilité, Secrétariat général, Direction des fonds, Bureau central, Cabinet, etc., le ministre examine les budgets qui lui sont proposés. Il en élimine les demandes injustifiées ou inopportunes, réduit les demandes excessives, admet, au contraire, les demandes contre lesquelles n'apparaît aucune objection. Puis, le cas échéant, il complète le tout comme précé-

demment, en ajoutant, de son initiative, les propositions d'ensemble.

Le projet devient alors le projet du ministre, et du ministre seul : car les éléments divers qui ont concouru successivement à sa formation disparaissent pour se fondre dans la responsabilité ministérielle. Personne n'a plus à rechercher ni à distinguer les origines de ses diverses parties : origines provenant des agents locaux d'abord, puis des administrations centrales, enfin du ministre personnellement : le tout constitue maintenant un budget unique, que le ministre s'approprie.

Chaque projet de budget ainsi préparé est transmis au ministre des finances.

Arrêtons-nous devant ce personnage, considérable par lui-même, et par la place qu'il occupe dans le présent ouvrage.

§ 3. — *Le ministre des finances.*

Entouré de son administration centrale, de ses régies financières, de son inspection générale, le ministre des finances (1) commande à l'armée des préposés chargés du recouvrement des recettes et du payement des dépenses sur toute la surface du pays. Sa suzeraineté s'étend, au dehors, sur les grandes institutions nommées : caisse des dépôts et consignations, caisse des retraites pour la vieillesse, d'épargne, administration des monnaies, Cour des comptes, Banque de France, Crédit foncier, compagnie des agents de change, etc. Enfin, ses collègues eux-mêmes, titulaires des autres ministères, reconnaissent l'autorité de celui qui détient les cordons de la bourse.

Tracer le portrait du ministre des finances devient une tâche particulièrement difficile en France, tant les titulaires s'y succèdent rapidement. Qui choisir comme type parmi les 103 détenteurs du portefeuille depuis cent ans (2)? Chacun diffère à la fois de son

(1) Voir au § 4 du présent chapitre la description de l'administration centrale des finances, des régies financières et des grands établissements vassaux.

(2) Il y a eu 102 ou 103 ministres des finances, en France, depuis cent ans, en comptant comme nouveaux ministres les mêmes titulaires qui reviennent plusieurs fois. En Angleterre, pendant la même période de cent ans, et d'après le même mode de compter, on ne trouve que 36 chanceliers de l'Echiquier.

prédécesseur et de son successeur. L'un, d'aspect mesquin, petit de taille, étroit de forme, inaperçu au milieu de la foule, « une « figure qu'on ne regarde pas avant de savoir qu'elle a un nom », est de Villèle que nous citerons bien souvent, car il a laissé sa trace profonde dans nos institutions financières ; l'autre, de magnifique stature, à voix puissante, s'imposant dès l'abord, capable de tenir tête au chancelier de fer la plume ou le verre à la main, est Pouyer-Quertier, le signataire du traité de Francfort (1) ; celui-ci, d'humeur maussade, toujours prêt à rendre sa place dès qu'une opposition surgit, éconduisant avec brusquerie le solliciteur et le donneur d'avis, défendant avec une énergique conviction ses idées d'ordre et de justice, est le baron Louis ; celui-là, non moins imbu des mêmes idées d'ordre et d'économie, mais sachant tourner les difficultés, éviter les chocs, arriver au but sans tapage et défendre opportunément les prérogatives de son portefeuille, est Pierre Magne ; tel, économiste de race, interrompt avec joie ses travaux ministériels pour inaugurer dans un coin des Landes le monument de Bastiat ; tel autre n'accorde à la science qu'une estime dédaigneuse ; tel réussit à capter les Chambres par la netteté de ses déclarations, la correction de ses plans, son sentiment des affaires, son instinctive aversion pour les coins noirs des budgets ; tel, au contraire, tergiverse, cherche les faux-fuyants, devine d'où vient le vent, et ne redoute rien tant que son propre avis, etc., etc. ; le modèle varie sans cesse. A quelque point de vue que l'on veuille se placer, caractère, habileté, art oratoire, science, désintéressement, aménité, assiduité au travail, aptitudes spéciales, etc., le type semble insaisissable.

Cependant, certains auteurs ont tenté de représenter le ministre des finances, non pas tel qu'il est, mais tel qu'il doit être. Necker spécialement l'a fait dans des pages demeurées célèbres, avec une insistance qui n'a pas paru exempte de sentiments personnels. Dès 1773 (2), alors que nul ne soupçonnait encore ses aspirations

(1) Voir l'article de M. le marquis de Gabriac, *Souvenirs diplomatiques M. Pouyer-Quertier à Berlin*. Revue des deux mondes du 1er février 1896.

(2) *Eloge de Colbert*, pièce d'éloquence qui remporta le prix de l'Académie française, en 1773.

ambitieuses, il s'enthousiasmait à l'aspect des grandeurs de sa position future : « O quelle éminente et redoutable fonction que « celle où l'on peut se dire : tous les sentiments de mon cœur, « tous les mouvements de ma pensée, tous les instants de ma vie « peuvent nuire ou servir au bonheur de vingt millions d'hommes, « et préparer la ruine ou la félicité de la race future!... Voilà « peut-être le plus grand travail qui puisse être confié à l'intelli-« gence de l'homme! »

Quant aux qualités nécessaires pour exercer un tel emploi, Necker se complait à énumérer toutes celles qu'il croit posséder lui-même : la liste en devient nécessairement interminable : bon sens, honnêteté, simplicité de vie, amour du travail, vues d'ensemble, recherche des détails, ordre et distribution du temps, connaissance des hommes, sagesse, modération, etc.

En 1784, après son renvoi du ministère, il s'adonne encore, dans l'introduction de l'*Administration des finances*, à la composition éloquente du portrait idéal d'un ministre des finances : « En « même temps qu'un administrateur des finances, guidé par son « génie, doit s'élever aux plus hautes pensées, il faut, par un « contraste souvent pénible, qu'il se livre au travail le plus labo-« rieux; il faut qu'il scrute les détails; qu'il en connaisse l'im-« portance et qu'il les respecte. Il faut qu'il triomphe, par son cou-« rage, des dégoûts attachés à ce genre d'application; car je sais « bien que, pour s'y complaire, il faudrait se trouver comme à « cette mesure, et n'être jamais distrait par le charme des idées « générales; mais on ne tarde pas à reconnaître que ces idées « générales ne seraient, elles-mêmes, que des abstractions inu-« tiles, sans la certitude des détails... On ne peut jamais arriver « à l'administration des finances qu'imparfaitement préparé, parce « que cette administration est composée d'une si grande diversité « de devoirs qu'il n'est aucune éducation préalable qui puisse y « rendre entièrement propre ..... » (*De l'administration des finances de la France*, par M. Necker.)

On aimerait à citer *in extenso* ces pages auxquelles le public contemporain fit le plus chaleureux accueil (1).

(1) Les citations pourraient, en effet, se prolonger beaucoup, car Necker an a-

D'un seul mot, resté justement célèbre, M. Thiers a caractérisé la qualité maîtresse que doit posséder le ministre des finances : la férocité. « Je dis une certaine férocité, parce qu'il ne faut pas « moins que cela pour défendre le Trésor qui, étant le bien de « tout le monde, n'est le bien de personne (1). »

D'autres ont comparé le ministre des finances à « un dogue « couché sur un coffre-fort » : c'est toujours la même idée.

lyse une à une, avec des développements, d'ailleurs, très éloquents, la série complète des qualités qu'un ministre des finances doit déployer dans l'exercice de ses hautes fonctions. Vers la fin de l'*Introduction* cependant, la note devient plus triste ; l'auteur envisage le revers de la médaille ; il signale les amertumes inséparables des grandeurs, amertumes dont, plus qu'un autre, il ressentait l'impression :

« Lorsqu'on arrive au but de ses désirs, le passage d'une situation privée à « une grande place paraît, comme toutes les transitions de la vie, un moment « agréable. L'imagination vous sert encore, les compliments, les empressements « entretiennent votre trouble et semblent garantir que vous ne vous êtes pas « trompé et que c'est bien le bonheur que vous avez trouvé. Enfin, on vous laisse « dans votre cabinet : le travail et l'inquiétude s'assoient près de vous. Des « commis, précédés d'immenses portefeuilles, viennent successivement vous « avertir de l'embarras des affaires. Tout le brillant dehors du début se change « en une succession de demandes, auxquelles il vous est impossible de satisfaire, « et dans un bruit tumultueux, où quelques paroles de reconnaissance ont peine « à se faire entendre, au milieu des plaintes et des murmures. »

Necker termine par ces phrases philosophiques : « Ne désirez pas les grandes « places, âmes douces et paisibles, qui ne voulez que des jours sereins et des « sentiments agréables..... recueillez les plaisirs qui sont près de vous ; culti- « vez le bonheur dont vous avez fait l'épreuve et jouissez tranquillement des « satisfactions dont le temps seul est l'ennemi et qui ne sont pas soumises à ces « vagues impétueuses qui règnent sur la grande mer. »

(1) Voici le texte du discours de M. Thiers où se trouve inséré ce mot de *férocité*, si souvent rappelé depuis : « Eh bien ! je dirai de M. Magne que c'est « un esprit doué du plus rare bon sens. Et, quant à moi, je fais de cette qua- « lité un cas immense pour un administrateur des finances..... A cet éloge, si « vous me le permettez, j'ajouterai un léger reproche (Ah ! ah !), mais bien « léger. Je ne reprocherai pas à M. Magne le manque d'une qualité, non ! je « lui reprocherai le manque d'un certain défaut. Ce défaut (je cherche un mot « pour le caractériser et je suis obligé d'en employer un quelque peu étrange, « mais vous me pardonnerez), ce défaut dont manque M. Magne, c'est une *cer- « taine férocité* (hilarité générale), que je regarde comme indispensable à un « ministre des finances.

« Je dis une certaine férocité, car il ne faut pas moins que cela pour défendre « le Trésor, qui, étant le bien de tout le monde, n'est le bien de personne. » (Discours de M. Thiers, Chambre des députés, 6 mai 1864.)

M. Magne, ministre des finances, que M. Thiers interpellait ainsi *ex abrupto*, ne possédait pas, en effet, un caractère féroce. Il préférait gagner sa cause par des procédés conciliants. Son habileté pacifique lui réussit merveilleusement. Doué d'une pénétration remarquable, d'une éloquence persuasive, de manières

D'autres ont dit que le ministre des finances ressemblait à un homme obligé de cheminer, une balance en équilibre à la main, à travers un chemin de broussailles, semé d'embuches (Gladstone). D'autres l'ont simplement dénommé : « un être créé pour pro-« duire un excédent de recettes » (Robert Lowe, chancelier de l'Échiquier, 1875), ou un artiste en exaction qui lève le maximum d'argent avec le minimum de mécontentement (sir Cornwald Lewis).

Les mérites personnels que possède, ou que devrait posséder, un ministre des finances ne trouvent à s'exercer que si une certaine prépondérance constitutionnelle lui permet de les mettre en valeur. Gardien de l'équilibre budgétaire, il doit incessamment défendre cet équilibre contre les entreprises des ministères dépensiers. Cette lutte constante dans l'intérêt de l'économie et du bon ordre financier forme la partie essentielle de sa mission. Il ne saurait la remplir efficacement, et y déployer la gerbe des susdites qualités, qu'à la condition de se voir investi d'une certaine suprématie sur ceux qu'il est, en somme, chargé de morigéner et de contrôler.

En France, cependant, d'après les textes constitutionnels, le ministre des finances ne peut se targuer d'aucune supériorité effective vis-à-vis de ses collègues au cours de la préparation du budget (1). Les projets de chaque ministre lui sont transmis, avons-nous dit : il les examine et les centralise. Ce sont les propres expressions des règlements ; mais il ne les contrôle pas (2). L'article 31 du décret réglementaire du 31 mai 1862 s'exprime ainsi :

prévenantes, il avait su conquérir sur ses collègues et sur la Chambre une légitime et considérable influence.

(1) Nous verrons, dans la troisième partie de cet ouvrage, que le ministre des finances, au cours de l'exécution du budget, acquiert sur ses collègues une prééminence de fait en matière d'ordonnancement et de payement. A ce moment, nous récapitulerons le rôle du ministre des finances dans son ensemble.

(2) M. Roy, ministre des finances, disait en 1821 : « Le ministre des finances « n'est point le contrôleur général des dépenses des divers ministères. Il ne lui « appartient pas d'entrer dans les détails de leur administration, d'apprécier « l'utilité, la nécessité, l'urgence de leurs dépenses et d'arrêter, à son gré, les « services publics ; il refuserait un pouvoir de cette nature s'il lui était offert. » (Discours de M. Roy, ministre des finances, à la Chambre des députés, le 20 juillet 1821.)

« Chaque année, les différents ministres préparent le budget de « leur département respectif. Le ministre des finances centralise « ces budgets et y ajoute celui des recettes, pour compléter le « budget général de l'État. »

Sans doute, la prérogative d'établir seul le budget des recettes, comme celle de rédiger l'exposé des motifs du budget général, dont nous parlerons plus loin, constituent, en sa faveur, des privilèges très appréciables. Mais ce ne sont pas là des supériorités définies. Constitutionnellement, il demeure l'égal des autres ministres. Tous les traités de droit administratif (1) s'accordent sur ce point.

Il centralise, nous le répétons, les propositions ministérielles; il les examine, mais il ne les contrôle pas. Tout au plus se permet-il de formuler quelques observations, de faire remarquer, par exemple, que les nécessités de l'équilibre ne lui permettent pas d'admettre d'augmentations de crédits; que les limites du budget des recettes le forcent à réclamer certaines économies (2). A diverses reprises, on se souvient de l'avoir vu écrire circulairement aux autres ministres (3) que les crédits actuels devraient servir de mesure rigoureuse aux propositions du prochain budget, que tout excédent serait rejeté. Chaque année les comptes rendus des conseils des ministres communiqués aux journaux contiennent une note dans le genre de celle-ci qui est relative au budget de 1896:

(1) On peut consulter les ouvrages les mieux renseignés sur ces points constitutionnels, ceux de MM. Aucoc, Batbie, Laferrière, Ducrocq. On n'y rencontre l'indication d'aucune disposition législative ou réglementaire assignant au ministre des finances une supériorité sur ses collègues, dans la préparation du budget.

(2) Ainsi, d'après une note officieuse, communiquée aux journaux: « M. Peytral a insisté pour que les dépenses de 1890 ne soient pas sensiblement plus « élevées que celles de 1889. » (Conseil des ministres du 2 février 1889.)

(3) A l'occasion du budget de 1893, par exemple, le ministre a adressé à tous ses collègues une circulaire disant : « Tous vos efforts devront tendre à la « réalisation de toutes les économies compatibles avec la marche régulière des « services. Il est surtout désirable que les crédits que vous demanderez au titre « de l'exercice 1893 ne dépassent pas le montant des crédits votés par la Cham- « bre des députés pour l'exercice 1892. » (31 décembre 1891.) Immédiatement après, le ministre rappelle avec regret que sa précédente circulaire, conçue l'année dernière dans des termes analogues, n'a pas empêché les ministres de comprendre de grosses augmentations dans leurs projets.

« Le ministre des finances (1) a fait un exposé de la situation « financière ; il a insisté sur la nécessité qui résulte de cette situation « d'arrêter le mouvement d'accroissement des dépenses ; il a invité « ses collègues à reviser rigoureusement leurs propositions, afin « que les dépenses de 1896 se rapprochent sensiblement de celles « de 1895. » (6 avril 1895.)

Ce petit texte dépeint assez exactement ce qu'on peut appeler la *posture* du ministre des finances, lequel, n'ayant pas de pouvoir propre, cherche à emprunter celui du conseil : là, son talent d'argumentation, sa férocité naturelle peuvent éventuellement lui faire gagner sa cause ; ce qui, d'ailleurs, demeure un succès tout platonique quand il ne s'agit que d'obtenir des promesses : « Tous « les ministres sont entrés dans mes vues, » dit un exposé des motifs (2) en parlant de la nécessité de restreindre les crédits ; « plusieurs y sont parvenus, » ajoute-t-il modestement.

En dehors de là, le ministre des finances n'agit jamais d'autorité ; il ne se croit pas permis de réclamer la suppression de telle dépense, de rejeter ou de réduire tel service, de désigner lui-même une réforme ou une économie, de pénétrer, en un mot, dans le détail des projets de ses collègues (3), de les contrôler dans le sens propre du mot (4). Aucun texte ne lui concède ce droit de contrôle, et il ne pourrait l'exercer qu'en l'usurpant.

Même quand le ministre des finances occupe la présidence du Conseil, ce qui arrive quelquefois, ses attributions en matière de préparation des budgets demeurent telles que nous venons de les exposer. Ainsi le ministre des finances, président du Conseil des ministres en 1894-1895, disait à la Chambre des députés : « Sup-

(1) M. Ribot, président du Conseil et ministre des finances.

(2) Exposé des motifs du projet de budget de 1894 (16 mai 1893).

(3) Les exposés des motifs contiennent souvent la phrase suivante, à la suite du tableau comparatif des dépenses de l'exercice à venir : « Les explications « fournies dans les développements des *budgets de chaque département minis-* « *tériel* justifieront ces augmentations de dépenses. » Le ministre des finances se borne donc à s'en référer à la note préliminaire rédigée par chacun de ses collègues à l'appui de leurs propositions personnelles de dépenses, sans oser s'approprier les chiffres qui ne lui appartiennent pas.

(4) La preuve en est encore que le ministre des finances suggère quelquefois à un député complaisant de proposer à la Chambre les économies ou les réformes qu'il désire voir introduire dans les budgets de ses collègues.

« posez que vous fassiez avec le gouvernement l'élaboration du « budget de 1895. Nous sommes au conseil des ministres : le mi- « nistre des finances, comme c'est son devoir, *recommande* à « tous ses collègues de vouloir bien faire en sorte de diminuer les « dépenses dans la mesure du possible et même de l'impos- « sible... » (Séance du 4 décembre 1894.) Malgré sa position prééminente, le ministre des finances ne se permet donc toujours que de recommander discrètement des économies à ses collègues.

En résumé, les seules supériorités que possède en France le ministre des finances sur les autres ministres, au point de vue de la préparation du budget, consistent à :

1° Centraliser les budgets des dépenses;

2° Préparer seul le budget des recettes;

3° Rédiger l'exposé des motifs du projet de budget général et en effectuer le dépôt aux Chambres (1).

Il n'en a pas été toujours ainsi.

Autrefois, on vit Sully, surintendant des finances, exercer sur toutes les parties de l'administration une domination effective; à ses attributions financières s'adjoignirent successivement les fonctions de grand-maître de l'artillerie, de surintendant des bâtiments, de grand-voyer de France; il fut encore gouverneur de la Bastille, ambassadeur en Angleterre, etc. Son cabinet de ministre des finances devenait le centre de direction de tous les autres services. Chaque chapitre de ses Mémoires, après avoir traité des questions de finances, continue ainsi : « Quant à ce qui est du « ressort de mes autres emplois...; » intervient alors l'exposé de ce qui fut fait pour la construction de l'armement des galères, « ouvrage que le roi loua fort, » pour les bâtiments, pour les places et côtes de Bretagne, pour la police, pour l'armée, pour la diplomatie, pour les parlements, etc.

(1) On pourrait ajouter : 4° Apposer, dans certains cas, son contre-seing obligatoire sur les engagements de dépenses proposés par ses collègues. (Art. 39 du décret du 31 mai 1862.) Mais ce dernier point s'écarte de la préparation du budget proprement dite, et rentre dans le cadre du chapitre XXV consacré aux dépenses et au contrôle préventif de l'exécution du budget. Nous renvoyons à ce chapitre pour l'étude des attributions du ministre des finances dans leur ensemble.

Grâce à cette mainmise sur toutes les parties de la dépense, qui subissaient ainsi l'influence de son esprit d'économie, Sully parvint bientôt à rétablir l'ordre dans les finances et put accumuler 21 millions effectifs dans les caisses de la Bastille, qu'on y trouva à la mort de Henri IV.

Un autre ministre des finances, Jean-Baptiste Colbert, contrôleur général de 1661 à 1683, centralisa, de même, en totalité ou en partie, les attributions de sept de nos ministères actuels (1). Sa correspondance (2) témoigne que toutes les affaires de ces sept ministères se trouvaient bien réellement dirigées par lui et que, maître des fonds, il l'était, en même temps, et par leur moyen même, des hommes et des choses.

Cette correspondance, remplissant sept volumes in-4°, puisée aux archives des finances de la guerre, de la marine, des ponts et chaussées, etc., témoigne bien, par les titres seuls de ses divisions principales : Finances, Impôts, Monnaie, Industrie, Commerce, Marine, Galères, Colonies, Administrations provinciales, Agriculture, Haras, Forêts, Routes, Canaux et Mines, Fortifications, Sciences, Lettres et Beaux-Arts, Justice et Police, Affaires religieuses, que l'ensemble de l'administration du pays appartenait réellement à celui qui détenait les clefs de la caisse : « Jusqu'en « 1670, dit Montyon, Colbert est le ministre prépondérant et le « maître de la cour. » Plus tard, Louvois lui disputera la première place. Mais, ajoute Montyon : « Dans la première époque, on voit « M. Colbert envahir tous les départements, prétendre soumettre « la politique à des intérêts de commerce et de finances, s'ingérer

(1) « Après la mort de Mazarin, Colbert fut nommé successivement intendant « des finances, surintendant des bâtiments, contrôleur général, secrétaire d'Etat « ayant dans son département la marine, le commerce et les manufactures..... « De 1661 à 1672, on peut dire que la puissance et le crédit de Colbert furent « sans bornes : codes, règlements, ordonnances, tout porte son empreinte et « dérive de lui. Gouvernements, ambassades, évêchés, présidences, intendances « les plus hautes positions ne sont données qu'à sa recommandation et avec son « agrément... Seize heures de travail par jour pendant tout le temps qu'il a été « ministre... Il ne connaissait guère d'autre repos que celui qui consiste à changer de travail. » (*Histoire de la vie et de l'administration de Colbert*, par Pierre Clément, 1846, in 8°.)

(2) La correspondance de Colbert a été publiée par les soins de MM. Pierre Clément et de Boislisle sous ce titre : « *Lettres, instructions et mémoires de Colbert.* »

« à diriger l'ordre militaire, la tenue, l'armement, la marche des « troupes et les camps, tracer un plan d'ordre judiciaire. Il n'est « aucune partie du gouvernement sur laquelle il n'étende son « inspection. »

Comme le fait remarquer Montyon, Colbert ramenait tout à des questions de finances (1), c'est-à-dire qu'il puisait dans sa position de contrôleur général et de dispensateur des fonds le principe même de son autorité, et que corrélativement il profitait de cette autorité pour assurer la régularité et l'économie dans toutes les parties de l'administration (2).

Dès qu'il perd cette puissance suprême, les finances périclitent.

(1) Les lettres suivantes choisies au hasard révèlent bien l'esprit financier qui dominait l'administration de Colbert : « J'ai reçu votre lettre, avec le mémoire « des dépenses à faire pour achever les ouvrages de fortification de Saint-Quentin « et le devis des ouvrages de Rocroy, auxquels vous faites travailler. Quoique « j'approuve ce travail, vous devrez pourtant observer, à l'avenir, de ne faire « travailler qu'aux seules places pour lesquelles j'aurai fait des fonds. » (Lettre de Colbert au sieur Chertemps, directeur des places de Picardie et de Champagne, 12 juillet 1669.)

« J'approuve fort que vous avez restably les marchés à prix faits, nonobstant « toutes les oppositions. Ne doutez pas que l'avantage, le bon mesnage et la « netteté à l'égard des finances du roy ne se trouvent beaucoup plus grands de « cette façon, qu'en travaillant à la journée. » (Au chevalier de Clairville, commissaire général des fortifications, 16 mai 1669.)

« Je vous prie d'agir toujours de concert avec M. Bouchu (qui fera l'adjudi- « cation des ouvrages) pour l'économie des deniers du roi et pour faire diminuer « les dépenses le plus qu'il sera possible. » (A M. d'Aspremont, ingénieur, 14 mai 1673.)

« J'ai esté surpris de voir, par votre lettre du 19 de ce mois, que vous « demandez 45.000 livres par mois pour l'amas des matériaux des ouvrages à « faire l'année prochaine à Metz. Si j'avais à bastir le Louvre, il ne me faudrait « pas tant d'argent. Ainsy, il sera à propos que vous corrigiez ce mémoire et « qu'à l'avenir vous observiez de n'en point envoyer que vous ne les ayez com- « muniqués à M. de Morangis. » (Au sieur Niquet, ingénieur, 29 novembre 1675.)

(2) Ainsi, dans son mémoire au Roi de 1669, Colbert propose spontanément au roi de réduire les dépenses de la marine de 2 millions de livres, celles des bâtiments de trois, celles de la guerre de un, celles des fortifications de deux. Par contre, il accorde aux compagnies de commerce une augmentation d'un million de livres. Dans un mémoire antérieur, du 22 juillet 1666, différents chapitres intitulés : « Sur la marche des troupes au dedans du royaume et « l'assemblée des corps d'armée » et « sur ce que les officiers retiennent la solde « de leurs soldats », traitent les questions militaires les plus techniques au seul point de vue des réformes profitables au budget. « En mon particulier, écrit-il « au roi, je déclare à V. M. qu'un repas inutile de 1000 écus me fait une peine « incroyable... »

Mme de Maintenon disait : « Colbert ne pense qu'à ses finances, et presque « jamais à la religion. »

« Dans la deuxième partie, continue Montyon, il n'a plus d'in-
« fluence sur les départements des autres ministres et, *dès lors, il*
« *n'est plus aussi maître dans le sien.* Il ne peut plus contenir,
« avec la même force, le torrent des dépenses qu'entraînent la
« guerre, les bâtiments, les fêtes, etc. » (*Particularités et observations sur les ministres des finances*, par Montyon.)

Pour défendre sa position, en effet, le ministre des finances a besoin de dominer les terrains avoisinants, sans quoi les assaillants le serrent de trop près, il est tourné et la place est prise. C'est ainsi que succomba Colbert devant Louvois.

Necker aurait beaucoup désiré ressusciter, à son profit, la toute-puissance de Colbert. En prononçant, comme on le sait, son éloge couronné par l'Académie en 1773, il s'était attaché à montrer les heureux résultats de la suprématie d'un ministre des finances sur l'administration générale du pays. Cependant, parvenu lui-même au contrôle général, en 1778, il échoua dans ses tentatives d'absorption. « Lorsqu'entraîné par mon zèle et par l'espoir de procurer
« de grandes économies, » écrit-il plus tard, « j'ai désiré être
« chargé de tous les marchés qui tiennent aux départements de la
« guerre et de la marine, on a fait envisager cette demande
« comme un amour déréglé du pouvoir et de l'autorité. »

Tout au plus obtint-il que les trésoriers généraux de la guerre, de la marine, des ponts et chaussées, des maisons de Leurs Majestés fussent désormais astreints à rendre leurs comptes au Trésor public et subissent l'inspection de l'administration des finances. Necker dut déployer une somme considérable d'efforts pour ramener ces comptables extérieurs à la subordination financière. « Sans cette subordination, » dit le préambule de ses édits réformateurs, « l'intérêt particulier que l'administration des finances
« doit prendre à l'économie devient inutile au service du roi, dans
« une manutention de la plus grande importance. »

Necker ne possédait même pas son entrée au Conseil d'État du roi. A la suite du refus qui lui fut fait en 1781 de cette prérogative, indispensable, pensait-il (1), à l'exercice de ses fonctions, il dut se retirer.

(1) « Je pensais que l'administrateur des finances, qui répond sur son hon-

Dans le cours de ce siècle, on trouve peu d'exemples comparables à ceux de Sully et de Colbert. Cependant, de 1799 à 1815, au-dessus des deux ministres du Trésor et des finances, la direction des finances, dans son unité, appartint réellement à Napoléon, qui peut, dès lors, être considéré comme le véritable ministre des finances de son règne. Tout en gouvernant à titre absolu les armées, la marine, l'administration générale, la police, etc., il réglait quotidiennement, avec Gaudin (1) et Mollien (2), les questions de budgets, décidait des créations de ressources, ordonnait les mouvements de fonds et les distributions de crédits, présidait personnellement à l'organisation de la caisse d'amortissement, des droits réunis, du cadastre, de la Cour des comptes, etc. Les finances bénéficièrent largement de cette concentration de tous les rouages gouvernementaux dans les mains puissantes du chef de l'empire; leur prospérité, sans cesse progressive depuis l'an VIII, ne commença à décliner qu'aux approches de la chute du régime lui-même.

« neur des ressources, devait, pour le bien de l'Etat..., être appelé aux délibérations de la guerre et de la paix. » (Introduction de l'administration des finances.)

(1) « L'empereur examinait, lui-même, les divers éléments du budget et s'occupait de sa formation avec un soin particulier. L'empereur vérifiait les états « de crédits qui lui étaient remis par ses ministres, article par article, notamment ceux de la guerre et de la marine. Les grands travaux donnaient lieu « à des discussions approfondies entre les ingénieurs. L'empereur, qui assistait « à ces discussions, indiquait les ouvrages les plus urgents et fixait les crédits « qu'il entendait y consacrer dans l'année. Puis, quand le chiffre total de la « dépense avait été arrêté, le ministre des finances discutait avec l'empereur les « voies et moyens... » (Mémoires de Gaudin, duc de Plaisance.) Au moment de la création de la Cour des comptes, l'Empereur dit à son ministre : « Surtout, « ayez soin que cette organisation soit telle que la connaissance des abus reconnus par la Cour des comptes doive arriver nécessairement jusqu'à *moi.* »

(2) Mollien, dans ses *Mémoires d'un ministre du Trésor*, expose que, comme directeur de la Caisse d'amortissement, il devait, tous les jours, adresser au premier consul personnellement un rapport sur les événements financiers de la journée. Il rappelle comment, en janvier 1806, Napoléon régla lui-même l'affaire des faiseurs de service et renvoya Barbé-Marbois. Une fois arrivé au ministère, Mollien recevait constamment des notes de l'empereur lui signalant des besoins nouveaux et discutant les moyens d'y pourvoir, « avec cette passion « de détails qui, s'alliant aux vues d'ensemble les plus grandioses, était pour « ses ministres un continuel sujet d'étonnement ».

La *Correspondance de Napoléon* témoigne, d'ailleurs, à chaque page, que la direction effective et détaillée des finances appartenait bien réellement à l'empereur.

Sous la Restauration, M. de Villèle occupa près de cinq ans et demi le ministère des finances, en même temps que la présidence du Conseil Cette présidence du Conseil, effectivement exercée avec la prépondérance légitime qu'elle comporte, lui permit d'accomplir, en matière de finances, d'importantes et durables réformes. L'empreinte de ses actes se retrouvera dans tout le cours de ce livre, car les fondements mêmes de la comptabilité parlementaire datent de son passage aux affaires. Ce fut lui qui organisa l'uniformité des écritures, l'assujettissement de tous les comptables aux règles du ministère des finances, les obligations diverses imposées aux ordonnateurs, les contrôles exigés de tous les agents qui manient des fonds et ordonnent des dépenses, etc., mesures consignées dans ses célèbres ordonnances de 1822, 1823, 1824, 1827 (1). Pour obtenir de tels résultats, il dut vaincre beaucoup de résistances, contraindre des volontés, réduire la routine au silence, triompher des abus, en un mot s'armer constamment de l'autorité exceptionnelle inhérente au poste éminent qu'il occupait (2).

Depuis M. de Villèle, la présidence du Conseil des ministres échut,

(1) M. de Villèle, ministre des finances, le 15 décembre 1821, président du Conseil le 7 décembre 1822, jusqu'au 4 janvier 1828.

(2) Voici la liste des principales mesures d'organisation financière inaugurées par l'administration de M. de Villèle :

En 1822, il fait sortir les budgets de l'ornière des douzièmes provisoires, ce qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait obtenu depuis 1815.

Il contraint les ordonnateurs à soumettre aux payeurs, à l'appui des ordonnances et mandats de payement, les pièces justificatives de leurs dépenses. (Ordonnance du 14 septembre 1822.)

Il détermine un terme de rigueur pour la liquidation et l'ordonnancement des dépenses, et assigne une limite à la durée de l'exercice. (*Idem.*)

Il interdit aux ministres tout accroissement indirect de crédits au moyen des ressources qui leur sont propres. (*Idem.*)

Il prescrit des écritures uniformes aux administrateurs de tous les services et force les ministres à produire annuellement des comptes constatant l'emploi successif de leurs crédits. (*Idem.*)

Il charge la Cour des comptes de vérifier, chaque année, les comptes fournis par les ministres. (*Idem.*)

Il confie à une Commission spéciale le soin de reconnaître la conformité des comptes des ministres avec les écritures de la Comptabilité générale. (Ordonnance du 10 décembre 1823.)

Il rattache au ministère des finances les directeurs généraux des régies financières, en dépit de leurs velléités d'indépendance, et unifie l'action de la comptabilité générale et des caisses. (Ordonnance du 4 novembre 1824.)

Il fixe la forme des comptes ministériels que doit contrôler la Cour des comptes

à diverses reprises, au titulaire du portefeuille des finances (1), mais sans augmenter, comme nous l'avons dit déjà, ses attributions budgétaires.

Enfin, après 1870-1871, la compétence, l'activité et le patriotisme de Thiers, chef du pouvoir exécutif, en firent un ministre universel. Il pénétra dans le sein de toutes les administrations, spécialement à la Guerre, au Commerce et aux Finances, pour y traiter personnellement toutes les questions importantes ou autres : « Il est à peine nécessaire de dire qu'il ne se faisait rien sans lui « au ministère de la guerre et au ministère des finances, » écrit M. Jules Simon (2). L'autorité personnelle du ministre des finances souffrait, sans doute, de ces usurpations. Mais, en somme, la libération du territoire, le succès des cinq milliards d'emprunts nationaux et du payement de l'indemnité de guerre, les créations d'impôts nécessaires au rétablissement de l'équilibre, sortirent des conférences tenues à Versailles par les directeurs des services financiers sous la présidence personnelle du chef du pouvoir exécutif, parce que là les questions financières primèrent efficacement toutes les autres, et que la suprématie du premier magistrat de la République sut faire plier tous les ministres aux exigences des budgets.

Sous le second Empire, en vertu de la constitution de 1852, le Conseil d'État, associé à la préparation du budget, en recevait le projet des mains du ministre des finances, avant son envoi au Corps législatif, afin de l'étudier et de le contrôler dans le sens

et crée des résumés généraux par classe de comptables, afin de faciliter ce contrôle et le rendre efficace. (Ordonnance du 9 juillet 1826.)

Il spécialise par sections de ministère le vote annuel du budget. (Ordonnance du 1er septembre 1827.)

Les ordonnances du 14 septembre 1822, du 10 décembre 1823, du 4 novembre 1824 et du 1er septembre 1827 constituent ce qu'on nomme les célèbres ordonnances de M. de Villèle, que nous retrouverons, à chaque pas, dans le cours de cet ouvrage. L'étude des travaux des Commissions qui ont précédé la rédaction de quelques-unes d'entre elles révèle les résistances qu'elles ont suscitées. Sans l'autorité personnelle du président du Conseil, elles n'auraient, sans doute, jamais vu le jour.

(1) M. Rouvier, du 30 mai au 12 décembre 1887, M. Tirard, du 12 décembre 1887 au 3 avril 1888, M. Ribot, du 26 janvier au 1er novembre 1895.

(2) M. Jules Simon ajoute : « Le ministère de la justice et celui de l'instruction publique et des cultes étaient les seuls dans le détail desquels il n'entrait « pas. »

propre du mot. Chacune de ses sections, correspondant, comme l'on sait, aux divers ministères, apportait à ce contrôle le tribut de sa compétence. Le Conseil d'État pouvait reviser, amender, modifier à son gré le projet primitif; mais nécessairement, dans la pratique, il n'usait de ce droit qu'avec beaucoup de réserve (1). La rédaction de l'exposé des motifs lui était attribuée et un certain nombre de ses membres, désignés par l'empereur, soutenaient devant les Chambres la discussion des articles de la loi de finances.

Cette organisation, qui subsista jusque vers la fin de l'Empire, parut ensuite incompatible avec l'avènement du régime parlementaire (2), et la loi du 24 mai 1872, lorsqu'elle rétablit le Conseil d'État, après la guerre, ne crut pas devoir restaurer ses anciennes attributions budgétaires; à peine lui conserva-t-elle quelques attributions législatives (3).

§ 4. — *Organisation du ministère des finances en France. Administration centrale. Établissements vassaux.*

Le ministre des finances, d'ailleurs, quel que soit son type personnel, quel que soit son degré de préséance sur ses collègues, se fond toujours plus ou moins dans le moule de ses bureaux, au point qu'on reproche souvent à quelques-uns d'en devenir l'empreinte trop servile. Il faut, dès lors, envisager le ministre des finances entouré de son administration pour le bien comprendre: c'est une entité qui n'a d'existence qu'avec son ministère; la personne disparaît devant l'institution.

L'administration centrale (4) des finances en France se divise en deux branches distinctes : 1° les services placés sous les ordres directs du ministre; 2° les régies financières.

(1) Souvent le ministre des finances critiquait discrètement devant le Conseil d'Etat les budgets de ses collègues, afin d'obtenir, par l'intermédiaire de cette assemblée, les réductions de dépenses qu'il ne pouvait provoquer lui-même.

(2) « Une Constitution libre ne comporte pas l'existence de cette institution, « comme branche du pouvoir législatif. »

(3) Seulement, en cas de consultation spéciale, demandée par l'une des deux Chambres.

(4) Voir aux chapitres XIX, XX, XXI et XXII, dans la partie de l'exécution du budget, ce qui concerne l'administration locale. Ici, l'administration centrale seule est décrite.

Les unes et les autres, abritées côte à côte dans les bâtiments du Louvre, et réglementées par les mêmes décrets rendus en exécution de la loi du 29 décembre 1882, dont le dernier en date est le décret du mois de février 1900, comprennent un personnel de 1800 fonctionnaires, agents et sous-agents, environ.

Parmi les services placés sous les ordres directs du ministre, le texte des décrets précités et les tableaux du budget de 1900 indiquent les dix suivants :

Cabinet du ministre ; personnel et matériel ; contrôle des administrations financières ; inspection générale des finances ; mouvement général des fonds ; comptabilité publique ; dette inscrite ; agence judiciaire du Trésor et contentieux ; caisse centrale du Trésor public ; contrôle central du Trésor public.

Près de 1300 fonctionnaires et agents, depuis les directeurs généraux, directeurs, sous-directeurs, chefs et sous-chefs de bureau, commis de tous grades, jusqu'aux agents non commissionnés, agents du service intérieur, agents de comptoir, etc., remplissent les cadres de cette première catégorie.

Mais chacun des services placés sous les ordres directs du ministre qui viennent d'être cités possède une importance très inégale, surtout au point de vue de la préparation du budget. Éliminons donc rapidement tous ceux dont les attributions ne sont pas de nature à nous intéresser ici au point de vue budgétaire.

Le Cabinet du ministre et le personnel se retrouvent, sous une forme à peu près identique, dans tous les ministères (1). Il suffit de les avoir cités.

Le caissier-payeur central du Trésor public à Paris n'y remplit, sauf un certain nombre d'exceptions, que le rôle des trésoriers généraux dans les départements, dont nous parlerons ultérieurement.

La direction de la dette inscrite se cantonne dans sa mission spéciale : établir les inscriptions, mutations et renouvellements des titres de rentes ; préparer les liquidations et les inscriptions augrand-livre des pensions de l'État ; inscrire au grand-livre les

(1) Au ministère des finances le cabinet du ministre a pour attribution exceptionnelle les concessions de débits de tabac.

cautionnements des comptables et autres et délivrer des extraits de ces inscriptions. Tout ce qui concerne les titres et états d'arrérages des rentes, pensions et cautionnements constitue, en un mot, son lot.

L'agence judiciaire du Trésor possède de même un rôle à part avec ses quatre chefs d'attributions suivantes : 1° Attributions contentieuses de conseil du ministre des finances dans toutes les affaires où la responsabilité de l'État peut se trouver engagée; 2° Poursuites par l'agent judiciaire du recouvrement de toutes créances et tous débets dont le Trésor est créancier; 3° Défense en justice des intérêts du Trésor; 4° conservation des droits du Trésor en matière de cautionnements, privilèges du Trésor, hypothèques légales, saisies-arrêts, oppositions, etc.

Ces différents services ont, sans contredit, une grande importance intrinsèque, mais ils ne participent qu'incidemment au mouvement budgétaire du ministère des finances.

Restent, à ce point de vue essentiel, la direction générale de la comptabilité publique, le mouvement général des fonds et le contrôle des régies financières.

La direction générale de la comptabilité publique « est chargée de tracer les règles de toutes les comptabilités de deniers « publics et de maintenir dans chacune d'elles un mode uniforme « d'écritures, » dit l'article 372 du décret du 31 mai 1862, dont la définition est incomplète; car ce n'est là qu'une seule des attributions diverses de la comptabilité publique, lesquelles peuvent se résumer dans les quatre suivantes :

1° Préparation des projets de loi de finances, budgets, comptes, cahiers de crédits supplémentaires, etc. Lorsque dans le cours de ce livre nous désignerons le ministre des finances comme préparateur de ces différents documents, il sera sous-entendu que la comptabilité publique est son auxiliaire. L'article 374 du décret du 31 mai 1862 dit, d'ailleurs : « La comptabilité générale « est chargée de la préparation du budget général de l'État, de « la loi de règlement de chaque exercice et des lois collectives portant allocations de suppléments de crédits. »

2° Publication des comptes officiels, compte définitif des re-

cettes, compte général des finances, situation des recouvrements, etc. La comptabilité publique, déjà chargée de tenir le journal et le grand-livre des opérations de l'État, se trouve seule en mesure d'en extraire les chiffres officiels. « Les comptes généraux d'année « et d'exercice, les règlements de budgets et les situations de « finances à publier en exécution des lois sont établis d'après les « écritures centrales de la comptabilité générale. » (Art. 373 du décret du 31 mai 1862.)

3° Direction de la comptabilité de tous les comptables, trésoriers généraux, receveurs des finances, agents des régies financières, même des comptables qui ne ressortent pas au ministère des finances, conformément à l'article 372 cité ci-dessus. Centralisation des états des dépenses engagées transmises au ministre des finances par ses collègues, en vertu de la loi du 26 décembre 1890. Un décret du 16 mai 1863 a intentionnellement attribué à l'ancienne comptabilité générale le titre de *Direction générale de la comptabilité publique* afin de bien spécifier que l'institution exerce son action sur *toutes* les comptabilités qui intéressent l'administration des deniers publics.

4° Direction spéciale du service de la perception des contributions directes et du service des receveurs des communes, établissements hospitaliers, etc. C'est la direction générale des contributions directes, classée plus loin parmi les régies financières, qui établit les rôles, dont les percepteurs, sous l'autorité de la comptabilité publique, opèrent le recouvrement.

Telles sont, dans leurs parties essentielles, les quatre principales fonctions de la direction générale de la comptabilité publique.

La direction du mouvement général des fonds se préoccupe, non plus, comme la comptabilité, d'enregistrer les entrées et les sorties des caisses publiques, mais de régler la marche de ces entrées et de ces sorties. Elle a pour mission principale d'appliquer les recettes aux dépenses sur tous les points du territoire. « Ce « service remplit en quelque sorte dans l'administration des « finances les fonctions du cœur dans le corps humain. Il entre- « tient et régularise la circulation du sang, c'est-à-dire de l'ar- « gent dans le corps de l'État, » dit M. Richard Kauffman.

On a toujours aimé à procéder par comparaison pour définir le mouvement général des fonds. D'autres, au lieu de parler du cœur, en ont fait un banquier, ce qui ne se concilie guère, banquier chargé de fournir de l'argent là où il en manque et de le conserver quand il est en excès. D'autres encore l'ont assimilé à un pendule compensateur, parce qu'il compense les recettes avec les dépenses dans un va-et-vient continuel. Dressons de ses attributions une nomenclature plus technique qui comprendra trois chefs principaux :

1° Aménagement des fonds. C'est l'application des recettes aux dépenses sur tous les points du territoire, dont nous venons de parler, laquelle s'exécute au moyen des opérations suivantes : A. Tenue du compte courant des trésoriers généraux, où viennent se centraliser, à la disposition du Trésor, tous les fonds encaissés par les comptables. B. Distribution mensuelle des fonds effectuée en vertu d'un décret qui prévoit les besoins des divers ministères et s'engage à y faire face. C. Visa des ordonnances ministérielles émises dans la limite des crédits législatifs et du décret de distribution mensuelle, suivi de l'envoi de crédits délégués aux comptables.

Nous n'insisterons pas ici sur des détails que décriront les chapitres XXII et XXIV.

2° Création de ressources au delà des recettes courantes des budgets. Non seulement un fonds de roulement peut temporairement devenir nécessaire pour rétablir l'équilibre entre la marche des recettes et celle des dépenses, mais le total des recettes demeure souvent, en fin de compte, inférieur au total des charges de l'année. De là, des besoins d'argent auxquels le gouvernement fait face par le moyen d'émissions de bons du Trésor, de recours aux divers éléments de la dette flottante, d'opérations de trésorerie, d'emprunts en rente, ou autres emprunts sous leurs diverses formes. Le mouvement général des fonds a seul la mission de procéder à ces créations de ressources extraordinaires : il doit, à la fois, prévoir les besoins du Trésor et y pourvoir : c'est une des parties les plus délicates de sa tâche. Un ancien directeur, l'honorable M. Joseph Gay, dans une déposition devant la commission

législative des chemins de fer, expose ainsi les difficultés qu'il a rencontrées au cours de l'année 1883 : « La direction du « mouvement des fonds doit, vous le savez, pourvoir, par des « moyens financiers à sa disposition, à l'insuffisance momentanée « des recettes, de même qu'à la disponibilité de toutes les recettes « sur tous les points où elle est nécessaire, et on s'est trouvé alors « véritablement accablé sous le poids des dépenses auxquelles les « recettes régulières et normales du budget ne permettaient pas « de faire face... Le budget sur ressources extraordinaires ne « vivait qu'au moyen de négociations faites au jour le jour aux « guichets du Trésor... Je n'ai vu à aucune époque la direction « du service de trésorerie aussi lourde et aussi difficile... Je suis « convaincu que le service de trésorerie, en 1883, a eu à faire face « à quelque chose comme 650 ou 750 millions de ressources qu'il « a dû prélever sur l'actif du Trésor, ou se procurer en dehors de « ce que j'appellerai le gros bataillon, les troupes de ligne du bud- « get, c'est-à-dire les recettes normales que donne la marche or- « dinaire des impôts. » (Séance du 23 février 1895.)

3° Surveillance et contrôle des institutions qui intéressent le crédit public. Ici, le nombre et l'importance des sujets que le mouvement général des fonds doit aborder, des affaires qu'il doit suivre, des intérêts qu'il doit sauvegarder, des connaissances, par conséquent, qu'il doit posséder, et des travaux qui lui incombent, deviennent tels qu'on se demande comment il y peut suffire. Un congrès permanent d'économistes consommés, répartissant la tâche entre ses membres suivant leur compétence spéciale, aurait de la peine à la bien remplir ; la seule liste suivante permet d'en juger : questions monétaires, surveillance de la fabrication des monnaies, question de crédit, de banques et de changes, surveillance de la Bourse et du Parquet, admission des valeurs à la cote, relations avec les établissements de crédit, solution des crises, relations de l'État avec les compagnies de chemins de fer, garanties d'intérêt, surveillance des caisses d'épargne, questions de crédit agricole, de mutualité, de limitation des dépôts, surveillance de la Banque de France, préparation des lois relatives au renouvellement de son privilège, surveillance du Crédit foncier de

France, relations avec la caisse des dépôts et consignations, connaissance de la situation des places étrangères, etc., etc. Dès que, sur un de ces points, quelque projet nouveau surgit, quelque événement se produit, quelque trouble éclate, le mouvement général des fonds consulté fournit son avis et prépare la solution.

Enfin, *la direction du contrôle des administrations financières* et de l'ordonnancement, participe aux opérations budgétaires par la première surtout des fonctions qu'indique son titre. Toutes les propositions des régies financières, en effet, auxquelles l'approbation du ministre des finances est nécessaire passent sous ses yeux; elle les soumet au ministre avec son avis. Quelles sont exactement les propositions visées par cette définition? Quelle est la limite précise entre la compétence obligatoire du ministre et celle dont le directeur général reçoit la délégation? A qui appartient le droit de signer telle ou telle décision? Les règlements le disent quelquefois et, d'autres fois, le sous-entendent. D'une manière générale, les affaires importantes, les communications adressées à d'autres ministres ou à des membres du parlement, spécialement toute mesure susceptible d'engager une dépense, de modifier les éléments présents ou futurs des budgets, comporte la signature du ministre des finances. La direction du contrôle remplit un rôle très délicat en examinant, discutant, réfutant même à l'occasion les propositions des régies; elle prépare et provoque ainsi la décision suprême qu'elle notifie ensuite.

La transition devient toute naturelle pour passer maintenant aux régies financières elles-mêmes, deuxième branche des services de l'administration centrale.

Les administrations financières sont au nombre de cinq :

Direction générale des contributions directes,

— — de l'enregistrement, du timbre et des domaines;

— — des douanes;

— — des contributions indirectes;

— — des manufactures de l'État.

Elles occupent un personnel de directeurs généraux, administrateurs, chefs et sous-chefs de bureaux, commis principaux et ordinaires, expéditionnaires, etc., de plus de 400 personnes.

Chacune d'elles est dirigée par un directeur général, assisté d'un conseil d'administration composé du directeur général, président, et d'administrateurs. Les administrateurs sont chefs des différentes divisions entre lesquelles se répartit l'administration.

L'institution des *Conseils d'administration*, rétablie au début de la Restauration, tend à limiter la puissance personnelle du directeur général. On pensa très justement alors qu'un homme seul ne pouvait, sous sa propre responsabilité, sans autre garantie, disposer des intérêts considérables que les régies tiennent dans leurs mains et du sort des milliers d'employés placés dans leurs rangs à Paris et sur la surface du territoire. En conséquence, les ordonnances du 3 janvier 1821 (contributions indirectes et enregistrement), du 30 janvier 1822 (douanes), etc., organisèrent ou plutôt réorganisèrent les corps collectifs auxquels fut confiée la solution des décisions importantes concernant le personnel et les affaires.

Les cas et les formes des délibérations des conseils d'administration y sont spécifiés en détail. On peut consulter, en plus de leurs textes, les brochures de l'époque qui en commentent la nécessité.

Le ministre des finances ne fait que déléguer aux administrations financières une partie de ses pouvoirs, sans cesser de demeurer leur chef.

La partie des pouvoirs qu'il délègue est très exactement définie en matière de personnel. Pour les affaires, avons-nous vu déjà, la limite semble moins bien tracée, sur le papier tout au moins, car, dans la pratique, l'autorité supérieure du ministre ne saurait être et n'est jamais discutée (1).

Une fois l'administration centrale ainsi groupée autour de son chef, il reste, pour compléter le tableau, à ranger au second plan les institutions vassales.

Ce terme d'*institutions vassales* exprime, aussi bien qu'il semble possible de le faire, la situation plus ou moins dépendante, plus ou moins subordonnée, très déférente en tous cas, dans la-

(1) Tout ce qui concerne le détail des attributions de chacune des régies financières se trouve exposé aux chapitres XIX, XX et XXI, dans la partie de l'exécution du budget.

quelle se trouvent placés les établissements suivants vis-à-vis du ministre des finances.

D'abord la Caisse des dépôts et consignations, comprenant le service des dépôts et consignations proprement dits, le service des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuels, de la Caisse nationale des retraites, de la Caisse d'assurances en cas de décès, en cas d'accident, etc., sans parler de la Caisse d'amortissement qui ne fonctionne plus, « souvenir du passé, espérance de l'avenir. »

Le directeur général et les deux sous-directeurs sont nommés par décret ; mais le directeur général ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la commission de surveillance adressée au chef du pouvoir exécutif. Il existe, en effet, une *commission de surveillance* composée de membres du parlement, de la Cour des comptes, de la Chambre de commerce, de la Banque de France, du Conseil d'État, etc., exclusivement chargée d'approuver le budget spécial de la Caisse, d'entendre et de certifier le compte de ses opérations annuelles, d'en faire le rapport au Sénat et à la Chambre des députés, de formuler toutes observations, d'exercer toutes vérifications qu'elle juge utiles, etc.

D'après ces divers caractères, quasi-inamovibilité du directeur général, budget spécial non rattaché au budget de l'État, autorité confiée à une Commission extra-parlementaire, la Caisse des dépôts et consignations semble devoir être considérée comme une institution indépendante, ou tout au moins vassale si le terme paraît propre ; car rien n'est plus délicat à définir que le lien existant entre elle et l'administration des finances. Prononcer sans réserve le qualificatif d'indépendant serait faire trop bon marché de la suprématie incontestable du ministre des finances. Déclarer, d'un autre côté, que toutes les garanties sus-indiquées sont de simples fictions, comme il a été dit souvent, irait ouvertement à l'encontre des affirmations gouvernementales, d'après lesquelles l'autonomie de la Caisse non seulement existe de fait, mais doit être scrupuleusement respectée dans l'intérêt public. Marions donc ici cette idée d'autonomie avec celle d'allégeance féodale déjà exprimée.

La Cour des comptes doit la nomination de chacun de ses membres à la proposition du ministre des finances, dans la main de qui se trouve également leur avancement; c'est à lui que sont remises les déclarations de conformité d'année et d'exercice, communiquées aux Chambres par son intermédiaire. Le procureur général et le parquet lui en réfèrent en toute circonstance. Mais l'inamovibilité couvre les magistrats de la Cour; celle-ci marche à l'égal de la Cour de cassation, et constitue un tribunal dont l'indépendance, le mot ici semble essentiel, ne saurait être discutée, sauf, bien entendu, la juste déférence due à l'autorité qui fait les nominations et donne l'avancement.

La Banque de France, institution privée, montée par actions, répartissant ses bénéfices en dividendes, n'en a pas moins un gouverneur, des sous-gouverneurs, et des directeurs de succursales nommés par décret sur la proposition du ministre des finances. En plus, elle tient son monopole de l'Etat, elle est liée à lui par un contrat spécial; le chiffre maximum de sa circulation est réglé par une loi d'Etat, les fonds du Trésor lui sont versés en compte courant, etc., toutes choses qui confèrent à la Banque une situation relativement subordonnée vis-à-vis du ministre des finances.

Le Crédit foncier de France relève dans des conditions analogues du ministre des finances; son gouverneur et ses sous-gouverneurs sont nommés par décret et ses affaires mêmes demeurent soumises à la surveillance des délégués du ministre.

« Les sociétés de crédit foncier sont placées dans les attribu-« tions de notre ministre secrétaire d'Etat au département des finances » (décret du 26 juin 1854). — « Les sociétés de crédit « foncier sont soumises à la vérification des inspecteurs des finances. » (Décret du 18 octobre 1852.)

Les agents de change enfin voient le ministre des finances contresigner leurs nominations, recevoir leurs cautionnements, décider les admissions à la cote de la bourse, exercer sa surveillance sur le marché, etc.

Les établissements de crédit, les compagnies de chemins de fer, etc., se trouvent en relations constantes avec le ministre des

finances, relations qui, dans beaucoup de circonstances, affectent le caractère d'une dépendance effective.

Aussi, lorsque l'installation officielle d'un nouveau titulaire le comporte, ou bien aux réceptions du premier jour de l'an, voit-on se presser dans les antichambres du ministre des finances et défiler devant lui, à la suite de son administration centrale qui jouit du privilège de le saluer d'abord, les délégations successives des grands établissements désignés en dernier lieu, empressées de lui porter le tribut de leurs respectueux hommages. Le ministre adresse à chacun des paroles appropriées, fier de l'étendue de sa haute puissance, à juste titre s'il sait bien l'exercer (1).

§ 5. — *Bureau de Trésorerie en Angleterre.*

Pour trouver un pays où la préparation du budget soit confiée aux mains d'un ministère des finances réellement prépondérant, il faut aller en Angleterre. Là, ce ministère est un *Board*, ou

(1) On a souvent demandé que cette suprématie du ministre des finances, en raison même de son étendue et sans rompre son unité, fût fortifiée par l'adjonction d'un *Conseil de finances*, composé des principaux chefs de service du ministère, d'inspecteurs généraux des finances et même, éventuellement, de personnes notables étrangères à l'administration. Sa mission consisterait à éclairer les résolutions importantes du ministre, à étudier, plus à fond que celui-ci ne peut le faire lui-même, les questions spéciales, à donner, en un mot, à sa responsabilité un point d'appui solide.

« Cette institution d'un conseil spécial existe, depuis longtemps, auprès de « tous les grands départements ministériels et manque seulement à celui des « finances. Il rétablirait la fixité des bons principes, l'accord nécessaire et sou- « vent difficile entre les divers chefs de service, enfin, l'harmonie générale de « tous les mouvements de cette vaste administration. » (*Système financier de la France.*) Il y a trente ou quarante ans que le marquis d'Audiffret s'exprimait ainsi, et la réforme qu'il préconisait si justement n'a pas encore été réalisée. C'eût été cependant une des plus simples et des plus efficaces à mettre en pratique, surtout dans ces temps de mobilité ministérielle.

Elle a été rappelée plus récemment à l'attention publique par un article du *Journal des Economistes* (octobre 1886) de M. Alfred Neymarck, qui, dès 1874, avait publié une brochure intitulée : *De la nécessité d'un conseil supérieur des finances*. Nous-mêmes avons signalé l'importance de l'institution d'un conseil des finances dans *la Réforme sociale* du 1er mars 1881.

Toutefois, il convient de spécifier que l'article 8 du décret organique du ministère des finances du 19 janvier 1885 institue un *Conseil des directeurs*, chargé de délibérer sur les questions de personnel et de discipline. Ce serait un premier pas dans la bonne voie, si les dispositions dudit article 8 ne tombaient pas en désuétude, comme malheureusement, dit-on, la chose est déjà faite.

Conseil, dont l'impersonnalité constitue déjà une force, Conseil recruté, en outre, parmi les personnages les plus influents du ministère au pouvoir.

A sa tête, se trouve le premier Lord de la Trésorerie, généralement chef du Cabinet, en tous cas *leader* du parti (1), et dirigeant la politique générale. Au-dessous de lui, le Chancelier de l'Échiquier prend spécialement la direction des affaires financières. Enfin, trois lords *juniors* et deux secrétaires de la Trésorerie, membres du ministère. Tels sont les sept personnages siégeant au *Bureau de la Trésorerie* en Angleterre (2). On conçoit quelle suprématie sur les autres branches des services administratifs exerce un ministère des finances ainsi constitué.

Nous avons dit que le premier Lord de la Trésorerie possédait généralement les attributions de chef du Cabinet ministériel. Si nous n'avons pas employé le mot *toujours*, c'est qu'en effet la règle a souffert quelques exceptions (3) : elle n'en demeure pas moins normale, puisque, de 1806 à 1885, elle a subsisté sans interruption. Or, le premier ministre, en Angleterre, occupe une situation considérable, la plus haute qui puisse échoir à un homme. « Le premier ministre ne règne pas, mais il gouverne » ; il a mieux que l'ombre du pouvoir, il en détient la réalité (4).

On comprend le prestige que donne au bureau de Trésorerie une telle présidence (5). Le lieutenant du premier lord, d'ailleurs, se voit investi le plus souvent, concurremment avec son chef, du

(1) Sous le ministère Salisbury, en 1886, par exemple, les premiers lords de la Trésorerie, MM. Smith et Balfour successivement furent les *leaders* du parti au pouvoir devant la Chambre des communes.

(2) Plus un secrétaire permanent, en dehors de la politique, conservant la tradition et la suite des affaires.

(3) En 1885 et 1886, lord Salisbury est demeuré ministre des affaires étrangères et premier ministre.

Après la retraite de M. Gladstone, le titre de premier ministre est sorti des mains du ministre financier du cabinet libéral. Enfin, à l'avènement du cabinet conservateur en juillet 1895, lord Salisbury a repris la présidence avec le ministère des affaires étrangères.

(4) Nous empruntons ces réflexions au grand ouvrage de M. le comte de Franqueville, membre de l'Institut, *le Gouvernement et le Parlement britanniques*. Paris, 1887, 3 vol. in-8°.

(5) Quelquefois, le premier lord de la Trésorerie a cumulé ses propres fonctions avec celle de Chancelier de l'Echiquier ; sir Robert Peel, par exemple, et M. Gladstone.

rôle de *leader* du parti à l'une ou l'autre Chambre. Comme les partis, en Angleterre, obéissent à une discipline, la présence de leurs deux *leaders* au sein du Bureau de Trésorerie accroît d'autant son autorité.

L'opinion publique favorise, d'ailleurs, d'un assentiment unanime, cette préséance accordée à la Trésorerie. Elle y voit une garantie pour le maintien du bon ordre financier, une barrière salutaire élevée contre les empiètements coûteux et inconsidérés des ministres dépensiers. En un mot, elle juge très sagement que la prospérité financière constitue le bien le plus précieux, l'intérêt vital du pays et que, dès lors, il convient d'assigner le premier rang à ceux qui sont chargés de la sauvegarder. Le Play a très justement dit dans son livre la *Réforme sociale* : « Les Anglais « sont convaincus que la puissance d'une nation, ou, en d'autres « termes, l'effort qu'elle peut faire pour défendre à tout prix « contre l'étranger son indépendance et son honneur, se mesure « par les ressources financières de l'État, non moins que par la « vertu des citoyens (1). »

La Trésorerie ainsi constituée ne peut évidemment se borner, comme le ministre des finances en France, à centraliser les divers projets ministériels. La haute situation de ses membres lui attribue forcément une tout autre influence au cours de la préparation du budget. Aussi, est-ce, sans doute, par boutade (1), pour paraître dégager sa responsabilité de l'incurable progression des dépenses publiques contre laquelle il proteste sans cesse, que sir Vernon Harcourt, dans son exposé officiel du 16 avril 1894, s'écriait incidemment : « Le rôle du chancelier de l'Échiquier n'est

(1) Le Play continue ainsi : « L'organisation des finances et même celle du « pouvoir exécutif tout entier en Angleterre sont subordonnées à ces doctrines. « L'homme d'Etat qui dirige le gouvernement est habituellement le premier « lord de la Trésorerie ; il a spécialement devant le pays et le souverain le « devoir de maintenir la recette au niveau de la dépense..... Il est manifeste « qu'en matière des finances nous souffrons, non de la concentration, mais de « l'éparpillement des attributions. Aucun homme d'Etat n'a réellement ni devant « le souverain, ni devant le public, la responsabilité du budget français. L'équi- « libre en a toujours été détruit, en fait, par le droit acquis à chaque ministre « de dresser le budget et d'ordonnancer les dépenses de son service. » (*Réforme sociale*, vol. II.)

« pas de discuter les prévisions de dépenses; il ne consiste qu'à « trouver l'argent nécessaire ! » Si le rôle de chancelier de l'Échiquier en est vraiment réduit là aujourd'hui, celui du bureau de Trésorerie dont il fait partie conserve toute son importance.

Le bureau de Trésorerie, en effet, exerce sur les budgets ministériels un véritable droit de contrôle et de revision. Autrefois, sous le ministère Pitt, à la suite de diverses contestations, ce droit de contrôle et de revision tomba en désuétude. Depuis 1818, la Chambre des Communes a restitué expressément à la Trésorerie « le pouvoir qui lui appartient constitutionnellement de déter-« miner le montant des dépenses de chaque département ministé-« riel ». — « La Trésorerie, dit, au cours d'une enquête, un as-« sistant du secrétaire financier, a un pouvoir absolu de rejet, « dont elle use parfois au grand déplaisir des départements (1). »

La Trésorerie peut donc rayer d'office, dans les projets de budget qui lui sont soumis, les articles de dépense qu'elle désapprouve. C'est la limite extrême de son droit. Dans la pratique, elle emploie des formes plus conciliantes; elle discute les chiffres des *Estimates* avec les chefs de services compétents, pénètre dans leurs détails, se fait expliquer ligne par ligne les motifs de chaque allocution et finit par se mettre d'accord avec eux pour n'admettre que les dépenses dont la nécessité lui semble reconnue.

Exercé dans ces conditions absolues, le droit de contrôle ne s'applique qu'aux *Services civils*, c'est-à-dire aux services des travaux publics et bâtiments civils, de la justice, de l'instruction publique, sciences et beaux-arts, de l'administration diplomatique et coloniale, de l'administration financière, etc., pour un total de dépenses de 680 millions de francs environ, soit plus de la moitié du budget, en dehors du fonds consolidé. Plusieurs de ces services civils, du reste, se trouvent déjà placés sous la dépendance directe de la Trésorerie (2).

(1) Voir les articles publiés par M. Auguste Arnauné, dans *l'Economiste français* (14 avril et 24 mai 1885), qui exposent, d'une manière très précise, le mécanisme budgétaire de l'Angleterre.

(2) La Trésorerie dirige personnellement les services civils suivants : Echiquier, payeur général, administration de la dette nationale, monnaies, *audit-office*, office des fournitures, office des prêts pour travaux publics, office des

En ce qui concerne l'armée et la marine, la subordination est moins rigoureuse. A la suite de conflits prolongés, les rapports du Bureau de Trésorerie avec le secrétaire d'État pour la guerre et le premier lord de l'Amirauté ont été définitivement réglés par la *Treasury-minute* du 24 novembre 1870. Les stipulations de cette note déterminent que, trois semaines avant la réunion du Comité des subsides de la Chambre des Communes, les *Estimates* de la guerre et de la marine seront soumis, dans leur forme définitive, à la Trésorerie. Celle-ci en prend alors connaissance et laisse aux ministres compétents le soin de présenter, eux-mêmes, leurs projets à la Chambre. Mais il est ajouté que les *Estimates* de la guerre et de la marine ne doivent contenir aucun changement de classification sans l'approbation préalable de la Trésorerie; qu'aucune charge nouvelle ne peut y être insérée, sans la même approbation; enfin, qu'aucun mémoire, ni ordre d'organisation, ni réforme relativement aux traitements et pensions ne peuvent être encore présentés au Souverain sans l'assentiment de la Trésorerie. « Les Lords de la Trésorerie déclarent qu'ils ne consi- « déreront pas comme suffisamment autorisé le payement des « dépenses dont le vote aurait été demandé à la Chambre sans « leur adhésion préalable, conformément aux conditions ci-dessus « exprimées. »

En dehors de ces concessions reconnues nécessaires vis-à-vis de départements particulièrement jaloux de leur autonomie, concessions qui, d'ailleurs, sont loin de leur assurer une pleine indépendence (1), on peut répéter que la Trésorerie exerce sur les propositions des autres services un véritable droit de contrôle, dans toute l'acception du mot. A l'égard des services civils, c'est-à-dire, de plus de la moitié des services votés, son action devient expressément dirigeante, et la préparation du budget lui appartient.

Nous verrons dans la suite de cet exposé quelle heureuse influence cette suprématie du ministère des finances, jointe à beau-

travaux et bâtiments publics, office général des postes, administration du revenu intérieur, office des domaines.

(1) En ce qui concerne la guerre, le nombre d'hommes sous les armes, base essentielle des chiffres du budget, ayant été déterminé en conseil des ministres, le contrôle de la Trésorerie devient, d'ailleurs, moins nécessaire.

coup d'autres causes, exerce sur la prospérité des finances anglaises.

En Italie, le ministre du Trésor possède également une certaine supériorité légale sur ses collègues, puisque les chefs de comptabilité de chaque ministère sont nommés sur sa proposition et surveillés par lui. Cette supériorité, qui peut s'exercer éventuellement au cours de la préparation des budgets, est surtout destinée à renforcer les moyens de contrôle; nous en reparlerons donc plus amplement dans la dernière partie de cet ouvrage.

§ 6. — *Résumé. Envoi du projet de budget au parlement.*

En résumé, qui prépare le budget? Le gouvernement, dans tous les pays, avec plus ou moins de restrictions.

Dans le sein du gouvernement, quels agents collaborent à cette préparation? D'abord, les agents locaux, particulièrement compétents pour apprécier les besoins et les vœux des populations. Puis les administrations centrales qui récapitulent, corrigent et développent les propositions locales. Enfin, les ministres, qui revisent les projets de leurs administrations centrales, et y ajoutent leurs propres propositions. Les projets de budget de chaque ministère sont alors adressés au ministre des finances. Celui-ci, revêtu d'une autorité plus ou moins grande, suivant les pays, centralise ou contrôle ces projets, y joint le projet des recettes rédigé par lui seul et adresse au parlement l'ensemble de la loi de finances précédée de son exposé des motifs.

Et, comme conclusion pratique, nous constatons encore que les meilleurs résultats financiers sont obtenus dans les pays qui donnent la plus large part d'initiative et d'autorité au gouvernement d'abord, et, dans le sein du gouvernement, au ministre des finances.

CHAPITRE IV

ÉPOQUE DE LA PRÉPARATION DU BUDGET. — DATE D'OUVERTURE DE L'ANNÉE FINANCIÈRE

§ 1er. Epoque de la préparation du budget en France. Sauf dans les années exceptionnelles, elle s'effectue quatorze ou quinze mois d'avance. Inconvénients d'un trop long intervalle entre la préparation et l'exécution du budget. Les évaluations budgétaires perdent leur exactitude et leur sincérité. — § 2. Remèdes proposés : changement de la date d'ouverture de l'année financière. Projet de 1819 en France, présenté par M. de Serre et le baron Louis. Motifs à l'appui. Rejet par la Chambre des pairs. — § 3. Depuis 1819, l'Angleterre, les Etats-Unis, l'Italie, l'Allemagne, etc., ont changé la date d'ouverture de leur année financière, afin d'abréger l'intervalle qui sépare la préparation de l'exécution du budget. Examen spécial du système anglais. — § 4. En France, un nouveau projet de réforme a échoué en 1888, comme en 1819. Motifs allégués par le Sénat pour le repousser. Rapport de M. Léon Say. Objections d'ordre secondaire. — § 5. A défaut de changement dans la date d'ouverture de l'année financière, le procédé des douzièmes provisoires, malgré ses inconvénients, peut servir, comme en Belgique, à rapprocher la préparation du budget de son exécution. — § 6. Un budget n'existe véritablement, dans le sens propre du mot, que s'il contient des prévisions exactes de recettes et dépenses. L'époque de sa préparation présente, à ce point de vue, un intérêt essentiel.

Quand prépare-t-on et quand doit-on préparer le budget? Examinons, d'abord, la date effective de la préparation des budgets.

§ 1er. — *Époque de la préparation du budget en France.*

En France, les diverses administrations, à moins de retards exceptionnels, entreprennent la préparation du budget vers les mois d'octobre ou de novembre.

Bien entendu, il ne s'agit pas ici des mois d'octobre ou de novembre qui précèdent immédiatement la mise à exécution du budget; ce serait trop beau! mais de ceux de l'année précédente. En octobre ou novembre, les administrations préparent le budget de l'année postérieure à l'année qui va venir, de l'année qui doit

s'ouvrir quatorze ou quinze mois plus tard. Ainsi, en octobre ou novembre 1900, elles prépareront le budget de 1902, s'il n'y a pas eu alors de retards comme en 1899 pour 1901.

La réponse à la question posée au début de ce chapitre est donc très simple en ce qui concerne la France : A quelle époque prépare-t-on le budget? quatorze ou quinze mois, en général, avant l'ouverture de la période de son exécution, sauf les circonstances exceptionnelles qui peuvent déranger cet ordre habituel.

Pour 1889, par exemple, le ministre des finances n'a déposé son projet général que vers la fin 1888. De sorte que, si les administrations ont, en effet, procédé à un premier travail d'évaluation des dépenses de 1889 en octobre et novembre 1887, elles ont dû renouveler plus tard ce travail, à une époque moins distante de l'ouverture de l'exercice. Pour 1890, le compte rendu de la séance du Conseil des ministres du 5 janvier 1889 nous apprend que, à cette date seulement, « le ministre des finances a prié ses « collègues de faire dresser, dans le moindre délai possible, les « prévisions des dépenses qui serviront de base à l'établissement « du budget de 1890 ». De même, les budgets de 1895, 1900, 1901 ont donné lieu à plusieurs préparations successives, en raison de crises ministérielles, de douzièmes provisoires, d'incidents parlementaires, etc.

Mais la préparation initiale des budgets dans le sein des ministères et administrations, surtout de la part des services locaux, n'en a pas moins toujours lieu, d'une manière générale, vers octobre ou novembre de l'avant-dernière année qui précède l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire quatorze ou quinze mois d'avance.

La preuve de ces délais se trouve inscrite dans le tableau même des dates du dépôt des projets de loi de finances sur le bureau de la Chambre des députés :

Dates du dépôt, à la Chambre des députés, des projets de budget :

Exercice 1880.............	23 janvier 1879
— 1881....	31 janvier 1880
— 1882.............	21 janvier 1881

Exercice	1883...........	23 janvier 1882
—	1885.............	28 février 1884
—	1890.............	9 février 1889
—	1891.............	22 février 1890
—	1892.............	17 février 1891
—	1893.............	10 mars 1892
—	1894.............	16 mai 1893
—	1895.............	17 mars 1894
—	1897.............	1er février 1896

Le projet de budget de 1899 n'a été déposé que le 25 octobre 1898 en raison des élections générales de mai 1898.

Le projet de budget de 1900 n'a été déposé que le 4 juillet 1899 en raison de la crise ministérielle de juin 1899.

Si, dès le mois de janvier, de février, ou de mars, sauf exceptions, le ministre des finances se trouve en mesure de présenter aux Chambres son projet général, il faut bien que, dès le mois d'octobre précédent, les administrations centrales, et surtout locales, aient entrepris la préparation de leurs projets particuliers. Elles sont, d'ailleurs, officiellement invitées à y procéder pour cette époque, et même souvent pour plus tôt, par des circulaires du ministre : « Il serait nécessaire, dit-il, que vos proposi-« tions me parviennent avant le 20 septembre prochain afin que « le projet de finances de 1891 pût être déposé et distribué à la « Chambre des députés dès le premier jour de la session de 1890. » (Circulaire du 20 août 1889.)

Tout le monde s'accorde, du reste, sur ces dates et les déplore en les signalant : « Voyons d'abord comment les choses se passent « actuellement.... Le budget, pour être déposé dès l'ouverture de « la session, a besoin d'être étudié au moins trois mois d'avance « par le gouvernement, qui doit commencer sa préparation dès le « mois d'octobre et y consacrer le dernier trimestre de l'année.... « Le budget est donc préparé quinze mois avant sa mise à exécu-« tion, » dit le ministre des finances au Sénat, le 12 juin 1888. « — N'est-il pas vrai qu'un budget de dépenses, dressé douze ou « quinze mois avant sa mise à exécution, ne peut être définitif, « que certaines dépenses, quoique nécessaires, ne peuvent pas

« être prévues si longtemps d'avance ? », écrivait M. Ribot, député, dans son rapport sur le budget de 1883, 1er juillet 1882.

Mais pourquoi, objectera-t-on, tant se presser de préparer et de déposer un projet que les Chambres, d'après leur pratique constante, ne sanctionneront, au plus tôt, qu'en fin d'année ? Quel mobile pousse le ministre des finances à se dessaisir ainsi, dès l'ouverture de la session, d'un travail qui doit séjourner dix ou douze mois entre les mains du parlement (1) ? C'est qu'en se dessaisissant le ministre des finances saisit le corps législatif ; c'est qu'il permet à la Chambre des députés de devenir maîtresse du projet de budget remis sur son bureau ; c'est que celle-ci, très jalouse d'une telle prise de possession, l'impose au gouvernement, lequel, avec une déférence excessive, n'hésite pas à prévenir ses désirs. Le ministre des finances s'en trouve, sans doute, suffisamment récompensé par la salve d'applaudissements qu'il entend inévitablement résonner à ses oreilles, après avoir prononcé, du haut de la tribune, la formule sacramentelle suivante : « J'ai « l'honneur de déposer sur le bureau de la Chambre le projet de « budget de l'exercice 18... »

Mais ce projet, si inconsciemment applaudi sur l'annonce seule de sa présentation, que vaut-il par lui-même ? L'empressement du ministre des finances ne lui a-t-il pas enlevé ses plus essentiels mérites en tant que budget, c'est-à-dire l'exacte prévision des recettes et des dépenses ? Les prévisions de recettes (2) et de dépenses, en effet, demeurent forcément, sinon inexactes, du moins incertaines, par le fait seul de leur fixation prématurée quatorze ou quinze mois d'avance. Dans le cours d'un tel espace de quatorze ou quinze mois, auxquels il faut encore ajouter les douze mois de l'exécution même du budget, que d'événements politiques, commerciaux, ou financiers peuvent déranger les bases du rendement

(1) Il s'écoule, en effet, un délai de 10 mois, 11 mois, 12 mois et souvent plus entre la date du dépôt et celle du vote de la loi de finances. Ainsi le budget de 1895, déposé en projet le 17 mars 1894, n'a été voté que le 12 avril 1895, c'est-à-dire après treize mois environ.

(2) Pour les recettes, l'avance n'est que de 10 à 11 mois, et non plus de 14 mois, comme pour les dépenses, parce que le ministre des finances, seul chargé de la confection du budget des recettes, peut n'entreprendre à leur égard son travail d'évaluation qu'au dernier moment.

présumé des recettes et bouleverser les évaluations de dépenses! Quand on pense qu'en octobre 1868 et 1869 l'administration impériale préparait placidement les budgets des années 1870 et 1871! Sans doute, la guerre et la commune sont de rares surprises, mais que d'autres événements moins terribles peuvent déconcerter les prévisions gouvernementales!

Que d'impôts peuvent fléchir ou se développer inopinément, que de besoins nouveaux peuvent surgir, que de lois peuvent contenir des engagements dont il faudra acquitter le montant, que d'économies, d'un autre côté, pourraient être efficacement obtenues, sans que l'on ait osé les inscrire d'avance (1)!

Non seulement, d'ailleurs, la perspicacité des préparateurs du budget ne parvient pas à percer les brouillards d'un avenir trop lointain, mais leur sincérité, ce qui est plus grave, profite souvent de l'obscurité ambiante pour s'illusionner intentionnellement. Il en résulte deux sortes d'abus, spécialement destructifs de l'équilibre du budget, abus que nous étudierons spécialement dans d'autres chapitres : les crédits supplémentaires et les majorations.

Les crédits supplémentaires d'abord : du moment que, de si loin, il paraît impossible d'évaluer exactement, on se prévaut de cette impuissance, pour réduire dans le projet primitif le chiffre des dépenses les plus certaines, sauf à réclamer ultérieurement, en cours d'exercice, les suppléments nécessaires par voie de crédits additionnels. Les majorations de recettes ensuite, c'est-à-dire l'optimisme intentionnel, la confiance aveugle et préméditée dans la prospérité du pays, jusqu'à ce que la réalité des moins-values fasse justice de ces soi-disant patriotiques illusions. Combien de budgets ont vu leur équilibre sur le papier transformé en déficit par l'influence de ces deux éléments subversifs!

Aussi diverses tentatives pour rapprocher la date de la prépara-

(1) Les cours des denrées et marchandises exercent une influence considérable sur le rendement des impôts et sur le montant de certains crédits alloués aux ministères dépensiers. Or, que de modifications sont survenues dans ces cours, de novembre 1898, par exemple, époque de la préparation du budget de 1900, à novembre 1899, époque de sa discussion! Dans cet intervalle d'un an, le blé a baissé de 25 fr. 80 à 17 fr. 87; le café de 55 fr. 87 à 39 fr. 50; la rente 3 o/o de 102.81 à 100 fr. 37. Par contre, la laine a monté de 113 fr. 25 à 216 fr. 50, c'est-à-dire a doublé; le fer a monté de 16 fr. 50 à 30 fr.; le cuivre de 139 fr. 87 à 193 fr. 50; l'étain de 202 fr. à 344 fr. 50, etc.

tion du budget de celle de son exécution n'ont-elles pas manqué de se produire.

§ 2. — *Projet de modifier la période de l'année financière en 1819.*

Dès le début de la Restauration, M. de Serre, garde des sceaux, s'exprimait ainsi : « De si loin (il parlait de la préparation des « budgets en janvier), dans l'incertitude des événements, la pré- « voyance est vaine, une estimation approximative est impossible. « Les limites posées à chaque nature de dépenses sont illusoires. « On demande trop dans la crainte de ne pas avoir assez. Toute « règle s'évanouit dans le vague et tombe dans l'arbitraire. » (Discours de M. de Serre à la Chambre des députés, 15 février 1819.)

Lorsque M. de Serre parlait ainsi, en 1819, il proposait, lui et le Cabinet dont il faisait partie (1), pour remédier au mal signalé, de changer la date de l'ouverture de l'année financière.

Changer la date de l'ouverture de l'année financière (2), c'est-à-dire faire commencer l'année financière en juillet et non plus en janvier.

En France, depuis 1789 (3), l'année financière part du premier

(1) Le ministère du 17 décembre 1818 était ainsi composé : de Serre, à la justice ; Decazes, à l'intérieur ; Portal, à la marine ; Dessoles, aux affaires étrangères ; baron Louis, aux finances.

(2) Nous expliquons plus loin le sens technique des mots *année financière* et *exercice*. Provisoirement, nous nous servons indifféremment de l'un ou de l'autre, même en parlant de l'Angleterre, qui cependant, nous le verrons, ne compte pas par exercice.

(3) En 1789, l'année financière, pour les *états au vrai*, courait de janvier à décembre, comme l'année solaire. Mais il n'en avait pas toujours été ainsi. Nous empruntons au discours du marquis de Marbois (Chambre des pairs, 30 juillet 1821), les détails suivants sur les périodes diverses de l'année financière pendant le cours de la Monarchie :

La formation de l'année financière a beaucoup varié sous l'ancien régime, et lorsque le vieil an finissait le samedi saint après vêpres, le nouvel an commençait immédiatement, ou le lendemain, jour de Pâques. Alors, les comptes de finances, soumis à la mobilité de cette fête, pouvaient, dans certaines années, embrasser près de treize mois, de même que d'autres pouvaient ne comprendre que onze mois, plus un mois d'avril de dix jours. Une multitude de vieux comptes attestent cette bizarrerie.

En 1563, Charles IX ordonna que les actes publics et particuliers seraient datés en commençant l'année au 1er janvier. Quelques années s'écoulèrent avant

janvier et se termine le 31 décembre. Elle correspond à l'année politique et civile, à l'année solaire. Le Cabinet composé de M. de Serre et du baron Louis demandait que, dorénavant, l'année financière prît ses douze mois de juillet à juin, qu'elle s'ouvrît le 1er juillet pour se terminer le 30 juin.

Peut-être n'aperçoit-on pas immédiatement les avantages d'un tel changement, au point de vue qui nous préoccupe. Si l'ouverture de l'année financière retarde de six mois, il semble que, la préparation du budget se trouvant alors également retardée de six mois, le même intervalle subsistera toujours entre leurs deux dates. Mais la solution consistait précisément en ceci, que la préparation du budget ne serait pas reculée, qu'elle s'effectuerait toujours à la même époque et que, par conséquent, une distance moindre de six mois la séparerait désormais de l'ouverture de l'exercice fixée en juillet.

La session ordinaire, en effet, la seule pendant laquelle les Chambres puissent s'adonner à des travaux de longue haleine, tels que l'étude des budgets, est la session d'hiver; la seconde moitié de l'année, coupée par les vacances et les occupations rurales, ne se prête que très difficilement à des discussions législatives prolongées.

Ces idées étaient ainsi exprimées par le gouvernement à la Chambre des députés en 1819 : « Qui donc déterminera le com-

que ce changement fût généralement adopté. Ainsi, les trésoriers de l'épargne n'ont pas toujours compté par douze mois correspondants à ceux des receveurs. Les uns comptaient à dater de Pâques, les autres dataient de Noël.

Les collectes des recettes générales des finances ont compté, pendant une longue suite de siècles, du 1er octobre. Cet ordre fut modifié sous Charles VII en faveur des receveurs généraux qui, n'ayant pas les mains garnies aussitôt que les collecteurs et les receveurs particuliers, durent compter eux-mêmes de janvier à janvier.

L'année de la taille demeura fixée d'octobre en octobre en raison de l'époque des récoltes et des travaux de la campagne. La taille se payait en quatre quarts fixés à des intervalles fort différents : le premier, au premier décembre, à l'expiration de deux mois : le second, après trois mois ; le troisième, au dernier avril, quand deux mois étaient révolus ; enfin, le quatrième, au premier octobre, au bout de cinq mois. En 1780, on ajouta, pour une fois seulement, les trois mois d'octobre, de novembre et décembre aux traités des régies intéressées (qui furent substituées au bail simple) pour les réduire ensuite à douze mois pareils. Le changement se fit sans difficultés : il ramena dorénavant toutes les parties de la finance à l'année civile, commençant au 1er janvier.

« mencement de l'année financière? Vous, Messieurs, d'après les « convenances de votre gouvernement. Or, ces convenances dé- « pendent uniquement de l'époque habituelle de vos sessions. Si « cette époque habituelle doit être la saison morte, dans l'hiver, « — et il n'est pas possible de le révoquer en doute, — cette époque « seule fixe l'année financière. » (De Serre, 15 février 1819.)

M. de Villèle, de son côté, expliquait pourquoi il était impossible de retenir la Chambre en session au milieu de l'année. « En « convoquant les Chambres en juillet ou août, dit-il, vous exclu- « riez de la Chambre tous ceux qu'il est le plus important d'y voir « siéger, les hommes industrieux et occupés. La représentation de « la France ne pourra plus être confiée qu'à des capitalistes ou à « des fonctionnaires, ou aux oisifs de Paris. » (15 février 1819.) Duvergier de Hauranne disait de même : « Une Chambre com- « posée de propriétaires, dont le domicile est éloigné de Paris, ne « peut être assemblée en été, pendant la saison des travaux agri- « coles. » (12 février 1819.)

Si le travail législatif le plus intense s'accomplit de janvier à juillet, en hiver et au printemps, c'est pendant cette période laborieuse que le parlement doit se livrer à son occupation primordiale et essentielle : l'examen et le vote des budgets. Immédiatement après, l'année financière s'ouvre.

Dès lors, la préparation du budget continuant, comme actuellement, à s'effectuer en automne, le parlement ayant étudié le projet gouvernemental en hiver et l'ayant voté au printemps, de façon que la loi de finances puisse entrer en exécution dès le 1er juillet, l'intervalle se trouve ramené de quinze à neuf mois.

Ouvrir l'année en juillet, c'était donc abréger de plus de six mois les délais actuels, c'était corriger, dans une très large mesure, les imperfections dont tout le monde se plaint aujourd'hui. « Cette époque du 1er juillet, disait expressément l'exposé des « motifs de 1819, est choisie pour placer le moins de distance pos- « sible entre la présentation du budget et sa mise à exécution. » (Exposé du baron Louis, 11 janvier 1819.) (1).

(1) Le gouvernement de la Restauration faisait valoir quelques motifs subsi-

Cependant le projet, présenté par le gouvernement de la Restauration, en 1819, et défendu par lui avec ardeur, se heurta à de très vives oppositions dont l'article 49 de la Constitution ainsi conçu : « L'impôt foncier n'est consenti que pour un an, » fournit le futile prétexte. Comme les nécessités de la transition exigeaient qu'au cours de la première année l'impôt foncier fût voté pour dix-huit mois, certains membres malintentionnés pour le ministère condamnèrent la réforme comme inconstitutionnelle, sans autre examen (1).

Si, à la Chambre des députés, le projet ministériel finit néanmoins par triompher avec une faible majorité, les Pairs, s'attachant judaïquement au texte qui vient d'être signalé, repoussèrent, par 93 voix contre 54, la proposition de changement de l'ouverture l'exercice (4 mars 1819) (2).

Deux jours après, sans doute, une fournée de soixante nouveaux titulaires, moins ultra-royalistes que leurs collègues, rétablit chez les Pairs la majorité en faveur du gouvernement; mais le projet relatif à l'année financière ne fut plus représenté, et jusqu'à ces derniers temps il disparut de l'ordre du jour de nos assemblées.

§ 3. — *Dates d'ouverture de l'année financière à l'étranger.*

Ce fut, au contraire, pendant cette période que presque tous les pays étrangers adoptèrent la réforme.

diaires, tels que celui-ci : « En commençant les recouvrements au mois de « juillet, le premier mois se passera en publications, avertissements et autres « formalités préliminaires, qui laisseront aux propriétaires le temps de faire « leurs récoltes. En sorte que le premier terme exigible de l'impôt pourra « commencer avec les premiers fruits. » (Discours du baron Louis.)

(1) L'exagération des expressions employées par les adversaires du projet révèle suffisamment l'ardeur de la lutte : « On forge des chaînes à la nation, — « on sème l'anarchie, — on ruine nos libertés, — si vous violez la Charte, re- « doutez pour vous-même cette violation. Souvenez-vous de Bonaparte au 18 Bru- « maire. — Le désordre introduit dans les finances a pour but de favoriser « les agioteurs et les capitalistes étrangers. »

Evidemment, la passion politique faisait, comme toujours, perdre de vue aux opposants l'objet même du débat; la question ministérielle, seule en jeu, surexcitait inopportunément les esprits, dans une matière si bien faite, au contraire, pour les calmer.

(2) Conformément, du reste, aux conclusions du rapport de la Commission rédigé par le duc de Lévis.

L'Italie, bien que dernière venue, figurera en tête, précisément parce que sa législation s'appuie sur l'exemple des nations qui l'ont devancée. Depuis longtemps l'opinion publique s'y préoccupait de l'opportunité d'un changement dans l'époque d'ouverture de l'année financière : « Les membres de la Commission du budget « ont, comme les autres députés, l'habitude de prendre des va- « cances en été, et ne reviennent qu'à la fin de l'automne pour dis- « cuter à la hâte et rédiger précipitamment leurs rapports. Il suf- « firait, pour porter remède à cette situation, de faire commencer « l'année financière au 1er avril, comme en Angleterre, et non plus « au 1er janvier, comme en France. De la sorte, les trois mois « d'hiver, au commencement de l'année, seraient employés à la « discussion utile, à l'examen sérieux du budget presque immé- « diatement avant sa mise à exécution. » (*Opinione*, 29 novembre 1877.)

L'Italie songea d'abord à adopter la date du 1er avril, à l'exemple de l'Angleterre; Magliani proposa même le 1er mars, mais il se rallia bientôt à la date du 1er juillet, préférée par les Commissions des deux Chambres, et la loi du 17 février 1884 (1) sanctionna définitivement cette fixation : « L'année financière commence le « 1er juillet et se termine au 30 juin de l'année suivante. » (Art. 23 de la loi du 17 février 1884.) En conséquence, le 1er juillet 1884, fut inaugurée la nouvelle année financière 1884-1885, après un exercice exceptionnel de six mois pour la transition, du 1er janvier au 30 juin 1884.

Il en résulte que dorénavant huit ou neuf mois seulement au maximum séparent chez nos voisins l'établissement des prévisions budgétaires (2) de leur réalisation. C'est exactement le résultat que le projet de 1819 tendait à obtenir en France. Quelquefois même, d'après le tableau cité en note (3), l'intervalle entre les ex-

(1) La loi du 17 février 1884 n'a fait que codifier l'ensemble des nouvelles règles de comptabilité. La réforme date réellement de la loi du 8 juillet 1883.

(2) « Dès le mois de novembre de chaque année, le ministre présente au par- « lement le projet de budget de l'exercice suivant. » (Article 27 de la loi du 17 février 1884.)

(3) Exercice 1887-1888, exposé de M. Magliani, en janvier 1887;
— 1888-1889, — — 17 décembre 1887;

posés ministériels fournis conformément à l'article 73 de la loi du 17 février 1884 et l'ouverture de l'année financière s'abaisse à quelques mois seulement, trop longs encore, puisque les ministres des finances en profitent pour affirmer d'avance l'existence d'un équilibre budgétaire qui ne se réalise pas toujours.

Les États-Unis, dont l'Italie a suivi l'exemple, font, eux aussi, courir l'année financière du 1er juillet au 30 juin. Jusqu'en 1844, ils laissaient l'année fiscale correspondre à l'année du calendrier, comme chez nous. A partir de 1844, leurs statistiques commencent à mentionner la double année solaire sur laquelle ont chevauché depuis tous leurs exercices. De sorte que, le secrétaire du Trésor ayant préparé son projet de budget et remis ses aperçus au Comité permanent de la Chambre des représentants au mois de décembre, ainsi que nous l'avons vu, sept ou huit mois seulement s'écoulent entre l'époque des prévisions et celle de l'exécution.

En Prusse, conformément aux prescriptions de la loi du 29 février 1876, l'année financière s'ouvre le 1er avril : « A partir du 1er avril 1877, l'année financière commencera chaque année le 1er avril et sera close le 31 mars. » (1) C'est en janvier régulièrement que le ministre des finances adresse au Landtag son exposé financier. Pour 1895-1896, par exemple, le projet de budget a été développé, devant la Chambre prussienne, le 16 janvier 1895. Trois à quatre mois tout au plus séparent donc la préparation du budget de son exécution.

L'empire d'Allemagne, dont l'année financière commence également au 1er avril, confectionne ses budgets à une date moins rapprochée, afin de précéder les États particuliers. Ceux-ci, en effet, ne peuvent préparer leurs propres budgets qu'après avoir connu le montant des contributions matriculaires et des reversements fiscaux que détermine le budget de l'Empire. En consé-

Exercice	1889-1890,	exposé	de M.	Pérazzi,	3 février 1889 ;
—	1890-1891,	—	—	Giolitti,	16 décembre 1889 ;
—	1891-1892,	—	—	Grimaldi,	janvier 1891 ;
—	1893-1894,	—	—	—	11 février 1893 ;
—	1894-1895,	—	—	Sonnino,	10 décembre 1894 ;
—	1895-1896,	—	—	—	13 juin 1895 ;
—	1900-1901,	—	—	Boselli,	28 novembre 1899.

(1) Trimestre de transition du 1er janvier au 31 mars 1877.

quence, nous voyons le budget de l'Empire présenté au Reichstag le 23 novembre 1892 pour 1893-1894; le 27 novembre 1893 pour 1894-1895; le 7 décembre 1894 pour 1895-1896; le 3 décembre 1895 pour 1896-1897, le 5 décembre 1899 pour 1900-1901.

En Angleterrre, au siècle dernier, l'année financière datait de la Saint-Michel (29 septembre). Puis son terme fut reporté au 5 janvier. En 1832, un budget supplémentaire prorogea ce terme au 4 avril. Certaines administrations continuèrent quand même à compter aux anciennes époques, jusqu'en 1854, où la période du 1er avril au 31 mars fut adoptée d'une manière générale et définitive. L'année financière 1854-1855 inaugure le nouveau régime qui subsiste encore aujourd'hui.

Vers le mois d'octobre de chaque année a lieu la préparation initiale des budgets par les divers départements ministériels, qui reçoivent à cet effet une circulaire de la Trésorerie (1) les invitant à composer leurs évaluations ou *estimates*. Ces *estimates* sont présentées aux Communes en février, soit directement par les ministres compétents en ce qui concerne l'armée et la marine, soit par l'intermédiaire et sous le contrôle de la Trésorerie pour le surplus (2).

Puis, la présentation du budget général par le Chancelier de l'Échiquier (3) s'effectue, non plus un an, ou six mois, ou trois mois d'avance, comme sur le continent, mais la veille seulement, très souvent même le lendemain de l'ouverture de l'année financière. C'est le point remarquable du système anglais (4).

(1) Cette circulaire n'est envoyée ni à l'armée, ni à l'amirauté, qui, ainsi que nous l'avons vu, conservent une certaine indépendance vis-à-vis de la Trésorerie. Les services civils la reçoivent seuls. Cependant, la guerre et la marine préparent aussi leurs *estimates* au mois d'octobre, sauf à les présenter personnellement à la Chambre des Communes vers le mois de février.

(2) Il convient de ne pas perdre de vue, dans le cours de cet exposé, qu'il existe en Angleterre un *fonds consolidé*, composé de la liste civile, de la dette, etc., lequel n'est pas soumis au vote annuel et, par conséquent, demeure en dehors de la préparation des *estimates*. Ce fonds consolidé, dont le montant représente le tiers des dépenses totales environ, sera décrit plus loin avec les détails qu'il mérite.

(3) Nous verrons plus loin que la forme spéciale de cet exposé est celle d'un discours.

(4) On objecte que ce système d'évaluation et de vote en cours d'exercice enlève au budget anglais la qualité essentielle d'être préalable. Nous étudierons

Voici le tableau des dates exactes auxquelles ces exposés budgétaires sont présentés à la Chambre des communes par les Chanceliers de l'Échiquier depuis un certain nombre d'années :

Budget de	1888-1889	26 mars 1888
—	1889-1890	15 avril 1889
—	1890-1891	17 avril 1890
—	1891-1892	23 avril 1891
—	1892-1893	11 avril 1892
—	1893-1894	24 avril 1893
—	1898-1899	21 avril 1898
—	1899-1900	13 avril 1899
—	1900-1901	5 mars 1900

Ainsi, c'est à l'époque où l'exercice va s'ouvrir, même le plus généralement après qu'il vient d'être ouvert (1), que le Chancelier de l'Échiquier trace les lignes de son prochain budget. Ses estimations deviennent alors contemporaines des événements; il ne prédit pas l'avenir, il le voit; au moment où il parle, les faits auxquels s'appliquent ses chiffres commencent déjà à se dérouler, car l'année est entamée, ou sur le point de l'être.

Établi sur un terrain connu et stable, à l'abri des illusions, en face des réalités, son budget ne risque donc plus d'être mis en déroute au premier incident, et, de fait, l'expérience prouve que les budgets anglais parviennent presque toujours sans encombres, c'est-à-dire sans déceptions appréciables, en recettes ni en dépenses, jusqu'au moment de leur clôture. Nous insisterons, avec plus d'autorité, à propos des crédits additionnels (2), dans le chapitre

ce point dans un prochain chapitre, et nous verrons alors que si, en effet, la préparation et le vote des budgets ne sont pas, en Angleterre, préalables à l'ouverture de l'année financière, ils y demeurent, néanmoins, toujours strictement préalables à l'exécution des services.

(1) En 1885, le ministère Gladstone ayant été renversé au cours de la discussion du budget, le Chancelier de l'Echiquier du nouveau ministère de lord Salisbury, sir Michael Hicks-Beach, fit un second exposé financier à la Chambre des Communes, le 9 juillet 1885, c'est-à-dire plus de trois mois après l'ouverture de l'exercice.

(2) Nous verrons que les crédits additionnels, en Angleterre, ont été longtemps peu importants, quelquefois même nuls, et que le total des dépenses effectuées est demeuré souvent inférieur au chiffre des prévisions.

qui leur est spécialement consacré, sur les avantages d'une telle procédure.

La liste des pays dont l'exercice financier ne concorde pas avec l'année civile pourrait être longtemps continuée encore. Déjà nous avons vu les États-Unis, la Prusse, l'Allemagne, l'Italie, l'Angleterre, depuis 1844, 1877, 1884 et 1855, abandonner la date initiale du 1er janvier pour lui substituer soit le 1er avril, soit le 1er juillet. L'Espagne, le Portugal, la Norwège, le Canada, le Mexique, la Serbie, le Japon, etc., ont également adopté le 1er juillet. Le Wurtemberg, le Danemarck, la Roumanie, les Indes anglaises, etc., ont adopté le 1er avril (1). Partout le changement de période a eu pour but et pour résultat d'abréger l'intervalle qui sépare la préparation du budget de son exécution, dans l'intérêt de la plus grande exactitude des évaluations. Cet intervalle, réduit à six mois, à trois mois, se trouve même complètement supprimé en Angleterre, puisque l'époque de l'établissement du budget général y coïncide avec l'ouverture de l'exercice.

En 1819, la réforme projetée eût donné à la France le premier rang dans cette nomenclature chronologique. Aujourd'hui, même en nous pressant de changer de système, nous n'arriverions plus que parmi les derniers; car les seuls partisans de l'année civile qui subsistent encore sont la Belgique, la Hollande, l'Autriche-Hongrie, etc. (2).

§ 4. — *Nouveau projet de changement de période de l'année financière en France repoussé en 1888.*

La tentative de 1819, rappelée ci-dessus, n'est pas la seule, du

(1) Le ministre des finances, dans la séance de la Chambre des députés du 1er juin 1888, a donné la liste complète des Etats qui ont modifié la date d'ouverture de leur année financière.

(2) Le groupe des pays dont l'année budgétaire se confond avec l'année civile, du 1er janvier au 31 décembre, comprend la France, l'Autriche-Hongrie, la Belgique, la Hollande et le Luxembourg, la Suède, la Russie et la Finlande, la Bavière, la Saxe, Bade, la Grèce et la Suisse, en Europe. (Dictionnaire des finances publié sous la direction de M. Léon Say, article *Budget*, de M. Paul Boiteau.)

reste, qui ait échoué en France. D'autres plus récentes méritent d'être exposées brièvement.

Dès 1882, le rapporteur du budget de 1883, M. Ribot, avait recommandé le changement de période de l'année financière. (Rapport du 1er juillet 1882.) Le ministre des finances se borna à répondre que « il y aurait, en effet, avantage à ce que, entre la « préparation du budget et son vote, il ne s'écoulât pas un temps « aussi considérable... On pourrait donc rechercher s'il est pos- « sible de changer l'époque de l'ouverture de l'exercice : je ne crois « pas cependant qu'il en résulte une grande amélioration ». (Chambre des députés, 26 juillet 1882. Discours de M. Léon Say.) L'incident en resta là.

Mais, en 1888, M. Peytral, ministre des finances, déposa un projet officiel « relatif au changement du point de départ de l'an- « née financière » (séance du 24 avril 1888), proposant de reporter du 1er janvier au 1er juillet l'ouverture de l'exercice.

D'après l'exposé des motifs et les discours du ministre, il s'agissait toujours, comme en 1819, de rapprocher, le plus possible, l'époque de la préparation de la loi de finances de celle de sa mise à exécution. Dans ce but, le projet de budget devait être présenté vers le mois de janvier, ce qui ne changeait rien à la situation actuelle. Mais, aussitôt le projet déposé, le parlement, au lieu de le laisser sommeiller dans le sein des bureaux et des commissions, entreprenait immédiatement son examen, en y consacrant la session particulièrement laborieuse de l'hiver et du printemps. Dès le vote rendu, la période d'exécution s'ouvrait le premier juillet. Ainsi l'intervalle entre la préparation et l'exécution aurait été réduit à un minimum de huit à neuf mois : « Nous pensons que le résultat « de cette mesure sera, d'une part, de permettre la préparation du « budget à une époque plus rapprochée du moment où il doit être « mis à exécution, et, d'autre part, d'arriver à des évaluations plus « sincères. » (Discours du ministre des finances. Chambre des députés, 1er juin 1888.)

On voit qu'aux deux époques, en 1888 et en 1819 (1), les mêmes

(1) En 1888, comme en 1819, on fit remarquer qu'il s'agissait surtout de déterminer une meilleure *méthode de travail :* « Il n'y a qu'une différence de

causes, c'est-à-dire l'inexactitude et le défaut de sincérité dans les évaluations primitives, provoquaient les mêmes propositions de réforme.

Le projet fut voté, à la Chambre des députés, le 1er juin 1888, par 287 voix contre 228. Mais le Sénat, à l'exemple de la Chambre des pairs de 1819, manifesta un sentiment contraire. Sa commission de finances commença par formuler, d'emblée, des conclusions hostiles à la réforme. Puis, l'assemblée, conformément à l'avis de sa commission dont le rapporteur était M. Léon Say, refusa de passer à la discussion des articles, après un court débat, à mains levées, sans scrutin. (12 juin 1888.)

Les principales objections formulées n'avaient porté cependant que sur des points secondaires (1). Personne, en effet, ne contesta les inconvénients de la situation actuelle, ni la nécessité d'y remédier. On reconnut volontiers, dans les deux Chambres, que le changement proposé permettrait au parlement de travailler plus opportunément et plus rapidement, que l'intervalle entre la préparation et l'exécution du budget s'en trouverait abrégé, que, par conséquent, la sûreté des évaluations y gagnerait, au grand bénéfice de l'équilibre budgétaire. C'était là l'objet essentiel du

« travail parlementaire entre l'année qui commence au 1er janvier et celle qui « s'ouvre au 1er juillet : c'est que, dans l'une, les vacances tombent dans la « seconde moitié de l'année et que, dans l'autre, elles sont reportées au début. « Dans le premier cas, elles suspendent l'examen du budget dans sa période « décisive; elles font perdre le temps toujours nécessaire pour se remettre à « l'œuvre après une longue interruption ; elles ne laissent que deux mois et « demi de travail continu, au lieu de cinq mois, à peine coupés par le court « repos de Pâques, qui s'étendent du 1er janvier au 30 juin. » (Rapport par M. Camille Pelletan, député, 28 mai 1888.)

(1) La politique, en 1888 comme en 1819, joua le principal rôle dans la solution donnée à cette question financière. Du moment que la proposition émanait d'un ministère radical, les partis opposés la combattirent les yeux fermés, et même firent semblant de ne pas comprendre son importance.

Ainsi le journal *le Temps* écrivait : « Cette question eût pu occuper dignement les loisirs des Byzantins, à l'époque où Byzance devait avoir un budget de décadents..... La commission ayant l'honneur de posséder une majorité radicale est tombée immédiatement en extase devant les séductions de « cette grande réforme. Savoir si l'on ne devrait pas partir du pied droit alors « que l'habitude est de partir de pied gauche, voilà de ces problèmes que les « esprits terre à terre n'imagineraient pas d'aborder ! Les républicains modérés ont beau s'évertuer à découvrir l'intérêt d'un pareil changement, ils n'ont « pu y parvenir. Parlez-nous des radicaux pour être à la hauteur de ces superbes innovations ! » (Article du 26 mars 1888.)

projet et, sous ce rapport, la question semble être restée entière.

Mais, objecta-t-on, en fixant au 1er juillet l'ouverture de l'année financière, la concordance entre la période d'exécution des budgets de l'État et des budgets départementaux et communaux va se trouver rompue ; les contributions directes ne pouvant rentrer dans le cadre nouveau, en raison des époques de session des conseils généraux, il faudrait conserver, pour elles, le cadre ancien du 1er janvier au 31 décembre : le ministre des finances l'indiquait, lui-même, dans divers articles de son projet de loi. Dès lors, l'unité de date cessera d'exister dans nos budgets. « Or, la Com- « mission des finances attache une très grande importance à « l'unité de date, c'est-à-dire à ce que toutes les dépenses et les « recettes du budget partent d'une même date, pour arriver à une « même date. On a voulu, en France, l'unité de date : la Révolu- « tion de 1789 nous l'a donnée et votre Commission croit qu'il « faut la conserver... Il est certain que, sans parler des budgets « locaux, en restant uniquement dans le budget général, la double « date aurait des inconvénients sérieux... Avec la double date, « il faudrait juger de l'action d'une crise sur les contribuables de « l'impôt direct dans une période, et de l'action d'une crise, peut- « être toute différente, sur les contribuables de l'impôt indirect « dans une autre période... L'unité de date est un fait considé- « rable, dont nous n'avons pas voulu nous écarter. Le ministre « des finances se borne à dire qu'il n'attache pas d'importance à « l'unité de date. Mais c'est là une simple affirmation, qui ne « nous paraît pas avoir de valeur, tant qu'elle ne sera basée que « sur des comparaisons avec les pays étrangers. » (Discours de M. Léon Say, sénateur, 12 juin 1888.)

En outre, on allégua que la période de la nouvelle année budgétaire serait inconciliable avec la campagne d'exécution de la plupart des travaux publics. Quel emploi, par exemple, les ingénieurs chargés de construire ou de réparer les routes, les canaux, les voies ferrées, les ponts, les ports, etc., pourront-ils faire des crédits mis à leur disposition le 1er juillet seulement ? A cette époque de l'année, les marchés doivent avoir été passés depuis longtemps, si l'on veut que les entreprises fonctionnent avant que la mauvaise

saison ait fermé les chantiers. Commencer en juillet à traiter avec les entrepreneurs c'est risquer de ne pouvoir donner un seul coup de pioche. Avec l'année solaire, au contraire, les marchés préparés en hiver entrent normalement en exécution dès les premier jours de printemps.

En résumé, le rapporteur du Sénat insinuait que le projet, prématurément sorti des cartons, aurait avantage à y rentrer : « Aussi « devons-nous conclure aujourd'hui : Ne faisons rien, parce que « le projet que vous nous apportez n'est rien. » Une enquête préliminaire plus complète n'eût peut-être pas été inutile. Mais la pratique se serait, sans aucun doute, chargée de lever les difficultés soulevées sur le papier, puisque le système fonctionne régulièrement à l'étranger.

§ 5. — *Les douzièmes provisoires en Belgique.*

A défaut d'un changement dans le point de départ de l'année financière, il ne nous reste plus, pour rapprocher la date de la préparation du budget de celle de son exécution, qu'à emprunter à la Belgique son système de douzièmes provisoires.

La Belgique, en effet, corrige les inconvénients de l'année financière du 1er janvier au 31 décembre par l'introduction régulière du procédé des douzièmes provisoires dans son système financier.

Ce procédé, un chapitre ultérieur le dira plus amplement, consiste à voter les recettes et les dépenses par acomptes mensuels en cours d'exercice.

Chez nous, les douzièmes provisoires représentent le désordre et l'irrégularité, parce qu'ils interviennent toujours inopinément, à titre d'expédient, lorsque le vote du budget est en retard.

Au contraire, en Belgique, depuis un assez grand nombre d'années (1), les douzièmes provisoires acclimatés et réglementés

(1) En 1883, le procédé était déjà signalé comme très ancien par le ministre des finances, M. Graux, qui disait, en présentant le projet du budget en 1884 : « Des critiques répétées se sont produites au sein des Chambres relativement « au mode de présentation, d'examen préalable, de discussion et de vote des « budgets. Les unes concernent le retard apporté au vote annuel des Chambres. « Depuis bien des années, on a dû recourir, pour chaque exercice, à des cré-

fonctionnent comme une institution normale (1). Leur rouage a été combine pour s'engrener sans frottement dans le mécanisme général. Lorsque, au mois de décembre, le ministre des finances dépose le projet relatif aux crédits provisoires des premiers mois de l'année suivante, nulle émotion, aucune récrimination n'accueille ce dépôt; on le prévoyait; la marche des travaux parlementaires et administratifs avait été réglée en conséquence.

D'ailleurs, les allocations partielles accordées à chaque service sont calculées de manière que leur caractère provisoire n'entrave pas la marche des opérations à longue échéance : des acomptes suffisants, par exemple, sont accordés aux travaux exigeant la formation de devis et la conclusion de marchés (2). De sorte que, grâce à ces combinaisons prévoyantes, les préparateurs du budget en Belgique peuvent établir, au cours même de l'exécution du budget, sans grandes chances d'erreurs, leurs évaluations contemporaines des faits eux-mêmes, comme s'ils possédaient une année fiscale spécialement combinée dans ce but.

Nous reviendrons, avons-nous dit, au chapitre spécial des crédits additionnels, sur cet exemple, qui semble peut-être le plus pratique de ceux que nous pourrions suivre actuellement.

« dits provisoires, de sorte que, le jour où vous avez examiné et voté le budget, « celui-ci était déjà en bonne partie dépensé. Ce système est vicieux ; il a pour « conséquence de supprimer en partie le contrôle des Chambres. » (Discours du 2 février 1883.)

(1) D'après le code de comptabilité en vigueur en Belgique, le ministre des finances doit déposer son projet de budget dix mois avant l'ouverture de l'exercice. Cette prescription s'accomplit toujours pour la forme. Mais ensuite, au mois de novembre ou décembre, le ministre des finances, reprenant ses évaluations primitives, fournit dans un *speech* parlementaire, analogue à l'exposé financier du Chancelier de l'Echiquier en Angleterre, à la veille même de l'ouverture de l'année financière, les données définitives, destinées à servir de base au budget du prochain exercice.

A la suite de cet exposé général, les Chambres belges entreprennent, au cours même de l'exercice, l'examen successif de toutes les parties du budget, en assurant la marche des services au moyen de douzièmes provisoires. L'étude législative des différents budgets se termine vers le mois de mai, ou même plus tard, et la loi de finances n'intervient ainsi qu'au milieu de l'année de son exécution.

(2) Voir, au sujet de la possibilité de transformer les douzièmes provisoires en institution régulière, notre article intitulé : « *les Douzièmes provisoires,* » inséré dans le *Journal des Economistes* de février 1887. Voir, en outre, au chapitre XVI de cet ouvrage, le sujet des Douzièmes provisoires.

§ 6. — *Nécessité, dans l'intérêt des budgets, de rapprocher les évaluations des faits réalisés.*

En résumé, suivant l'époque de sa préparation, on peut dire que le budget existe ou n'existe pas, dans le vrai sens du mot.

Préparé à une époque trop distante de sa réalisation, il ne constitue plus qu'un canevas grossier, au travers duquel passent librement les erreurs, intentionnelles ou non. Au contraire, préparé en temps opportun, le budget devient le régulateur définitif des perceptions et des crédits; son cadre s'impose aux ordonnateurs et aux comptables; pendant tout le cours de l'exécution des services, il domine l'organisation administrative. L'autorité de ses chiffres découle de leur certitude même. Les pays qui, pour posséder un tel budget, n'ont pas reculé devant les difficultés transitoires d'une réforme de dates s'en félicitent à juste titre.

CHAPITRE V

L'EXERCICE FINANCIER ET LA GESTION ANNUELLE

§ 1er. Exercice financier. Sa définition. Il personnifie l'année et poursuit, au delà de sa clôture, la recherche des éléments qui doivent lui être rattachés. Avantages des exercices : eux seuls permettent d'établir des situations complètes et comparables entre elles. — § 2. Leurs inconvénients historiques ; abus auxquels ils ont donné lieu : difficultés d'apurement des comptes : receveurs alternatifs et triennaux destinés à personnifier les exercices ; créanciers des exercices en faillite déclarés forclos. — § 3. Réforme de 1889. Permanence des retards provenant des opérations de rattachement. — § 4. Aux comptes d'exercice sont opposés les comptes par gestion. Avantages et inconvénients des comptes par gestion. Ils risquent aussi d'ouvrir la porte à certains abus : ils aboutissent à des résultats moins complets ; mais leur établissement s'effectue avec une grande célérité. C'est en raison de cet avantage de célérité que l'Angleterre, l'Italie et le commerce tout entier les ont adoptés. Description des procédés anglais et italiens. — § 5. En France, on pourrait, peut-être, par transition, recourir au système mixte recommandé, en 1819, par le baron Louis. En dehors de là, l'intérêt de la célérité est tel, pour la préparation et le contrôle des budgets, que l'introduction des comptes par gestion dans notre système financier s'imposera un jour.

§ 1er. — *L'exercice financier et la gestion annuelle. Définitions.*

Pour désigner le mot *exercice*, auquel nous consacrons ici, avant d'aller plus loin, un chapitre entier, commençons par parler de la période *annuelle*, dont l'exercice dérive.

Les recettes et les dépenses publiques, pas plus que les recettes et les dépenses des particuliers, ne sauraient poursuivre indéfiniment leur cours, sans clôture, ni repos. Marcher toujours devant soi en recevant d'une main et dépensant de l'autre, serait agir comme un prodigue, désireux de cacher, même à ses propres yeux, la vérité de sa situation. Au contraire, si l'on veut voir clair dans ses affaires, en apprécier les résultats, afin de leur imprimer une sage direction, il faut, à certaines dates, les récapituler, les grou-

per, les comparer, avant d'entamer sur nouveaux frais une autre période. L'année a été communément choisie pour composer ce laps de temps, à la fin duquel interviennent des repos périodiques.

« Tous les peuples qui ont eu un système raisonné d'adminis-
« tration ont renfermé dans le cercle d'une année leurs opérations
« de recettes et de dépenses. Cela était dans l'ordre de la nature,
« qui, chaque année, ramène, par ses productions, la matière des
« dépenses publiques et particulières... Il faut qu'au commence-
« ment de chaque année la recette soit comparée à la dépense
« dans ses aperçus; qu'à la fin de l'année, l'une soit comparée à
« l'autre dans sa réalité. » (Discours de Lebrun au Conseil des Anciens, 8 vendémiaire an V.)

On ne peut mieux exprimer pourquoi la période annuelle se trouve la plus propre à encadrer et à arrêter successivement chaque groupe d'opérations financières.

Cependant, comme les recettes et les dépenses d'une année ne peuvent pas matériellement se compléter toutes dans la limite de cette année même, que beaucoup d'entre elles débordent, pour les besoins de leur liquidation, sur l'année suivante, il a bien fallu inventer un procédé spécial de comptabilité qui permît de rattacher ces opérations posthumes au groupe dont elles font légitimement partie : dans ce but, au cadre de l'année vient se superposer le cadre plus étendu de l'exercice (1).

Lorsqu'un particulier assigne sur les revenus de son budget courant la dépense devenue nécessaire de réparation ou de renouvellement de son mobilier, et qu'il fait, dans ce but, des commandes à son tapissier, à son ébéniste, etc., ces fournisseurs n'exécutent pas toujours leurs commandes à l'époque convenue : cela se voit constamment. En outre, les notes tardent à venir; le client, d'ailleurs peu pressé de les recevoir, consacre encore un certain temps à les vérifier. Bref, sept ou huit mois se passent avant que lesdits mémoires soient définitivement arrêtés, réglés et soldés. Malgré ces délais, l'imputation budgétaire primitivement déterminée ne se trouve pas modifiée : la dépense sera toujours

(1) Voir plus loin la définition de ce mot exercice, page 120, et son origine historique, qui remonte à l'édit d'octobre 1554, page 123.

régulièrement prélevée sur les revenus de l'année pendant laquelle la commande et la plus grande partie des livraisons auront été effectuées.

Deux idées ressortent de l'exemple que vient de nous fournir notre comptabilité ménagère : la première c'est que les travaux engagés dans le cours d'une année se rattachent à cette année, bien qu'un certain délai pour leur complet achèvement ait été nécessaire ; la seconde c'est que les nouveaux délais qu'exigeront la liquidation et le payement des notes ne sont pas non plus de nature à modifier l'imputation primitive.

Ces observations s'appliquent à l'État, aussi bien qu'aux particuliers.

L'État, en effet, une fois l'année terminée, se trouve également obligé d'attendre, avant d'arrêter définitivement ses comptes, d'abord, que certains travaux commencés soient achevés, ensuite, que le prix des travaux effectués soit liquidé et payé. Alors, la période qui comprend, en plus de l'année primitive elle-même, l'attente complémentaire précitée se nomme l'exercice (1).

On verra qu'une plus ou moins longue durée est assignée par les règlements à ces délais d'attente suivant qu'il s'agit de terminer des travaux engagés, ou de liquider, d'ordonnancer et de payer le montant des dépenses, ou d'encaisser les recettes.

Mais, d'une manière générale, le mot exercice signifie un prolongement de l'année primitive employé à rassembler les résultats définitifs et complets de cette année.

C'est ainsi que se marient les deux mots exercice et année : le premier se met au service du second. L'exercice recueille, au delà du 31 décembre, l'ensemble des droits et des charges qui appartiennent à l'année, afin de les lui rapporter. Il établit le bilan définitif de l'année, comme un liquidateur judiciaire recherche partout où ils se trouvent les éléments de l'actif et du passif de son client.

(1) Comme l'a dit M. Léon Say : « Par le mot exercice, on veut dire purement et simplement que, pour gérer et liquider les affaires de douze mois, on a besoin d'une période de temps plus longue que ces douze mois. L'exercice n'a pas d'autre objet. » (Sénat, 9 novembre 1888.)

Le décret du 31 mai 1862 n'a rendu que très incomplètement l'ensemble de ces idées diverses en disant : « L'exercice est la pé-« riode d'exécution des services d'un budget. » (Art. 4.) Sans doute, l'exercice aboutit à la détermination d'un délai, comme nous venons de le montrer, mais il n'est pas pour cela une simple période de temps. Dire que l'exercice est seulement une période de temps, ce serait confondre l'effet avec la cause.

La Commission chargée de la revision du décret du 31 mai 1862 avait très judicieusement proposé de remplacer l'ancienne formule par la suivante (1) : « L'exercice est l'ensemble des charges et des « droits d'une année. » L'exercice, dans cette définition, devient, comme il doit l'être, une personnalité, qui prend en main la cause de l'année dont il porte le nom, afin de grouper rationnellement toutes ses opérations; il ne demande une période complémentaire au delà du terme de l'année qu'en vue de pourvoir à ce travail. Le décret du 31 mai 1862, d'ailleurs, adopte spontanément cette manière de voir dans un autre article : « Art. 6. Sont seuls con-« sidérés comme appartenant à un exercice les services faits et les « droits acquis du 1er janvier au 31 décembre de l'année qui lui « donne son nom (2). » Plus récemment, la loi du 25 janvier 1889 (3) envisage l'exercice sous le même aspect : « Art. 1er. Les « droits acquis et les services faits du 1er janvier au 31 décembre

(1) Les procès-verbaux de la Commission de revision du décret du 31 mai 1862 s'expriment ainsi : « L'exercice, en lui-même, ne saurait être autre chose que « l'ensemble des charges et des droits d'une même année. C'est ce que le décret « du 31 mai 1862, dans son article 6, a très correctement enseigné. Envisagé à « ce point de vue, l'exercice reprend, dans le langage financier, sa signification « réelle : il ne représente plus une période de temps, qui est toute de conven-« tion ; il redevient ce qu'il doit être, c'est-à-dire le terme de comparaison des « forces budgétaires de l'État, servant à déterminer, pour chacune des années « qui se succèdent, ce que chacune d'elles a produit ou coûté : il est l'élément « certain et la raison d'être des comptes des ministres et des lois de règlement. »

La Commission de revision du décret du 31 mai 1862, constituée en 1878 (décret du 31 janvier 1878), a publié une partie de ses procès-verbaux, dont la précédente citation est extraite. Depuis lors, une nouvelle Commission a été formée par décret du 23 juin 1888.

(2) Cet article 6, contenant les éléments d'une définition judicieuse, reproduit textuellement l'article 152 de l'ordonnance de M. de Villèle du 14 septembre 1822, tandis que l'article 4, dont la formule soulève des critiques méritées, provient de l'initiative des rédacteurs officiels du décret du 31 mai 1862, sans autre origine.

(3) La loi du 25 janvier 1889 a pour objet d'abréger les délais actuels de

« de l'année qui donne son nom à un budget sont seuls considérés « comme appartenant à l'exercice de ce budget. »

Cependant, tout en adoptant la formule de la Commission et celle de la loi de 1889, il semble nécessaire d'y ajouter quelques mots pour rappeler subsidiairement l'idée de prolongement de délais (1).

Cette idée de prolongement de délais, en effet, bien que reléguée au second rang, a toujours de l'importance dans la matière : elle en avait même plus encore autrefois qu'aujourd'hui ; car jusqu'en 1822 aucune limite ne fut assignée à la durée des exercices, qui demeuraient indéfiniment ouverts et se prolongeaient, par conséquent, aussi longtemps qu'il restait des recettes ou des dépenses à y rattacher. Seules, les nécessités de la comptabilité amenèrent de Villèle, en 1822, à clôturer les exercices à date fixe(2). Mais la conception de l'exercice indéfini n'en demeure pas moins la plus complète en théorie.

Il semble donc difficile de ne tenir aucun compte de cet attri-

l'exercice. Nous aurons occasion d'en reparler, avec détails, dans le chapitre XXVI de ce livre relatif à la clôture des exercices.

Le projet adopté en première lecture d'abord par la Chambre des députés contenait un article 1er ainsi rédigé : « L'exercice comprend les opérations de recettes « et de dépenses effectuées, soit pour le recouvrement des produits, soit pour « l'acquittement des charges d'un même budget, pendant la période ouverte « pour l'exécution des services. » Bien que cette rédaction confirmât la définition de la Commission, elle parut au Sénat vague et compromettante : « Je crois, « observait M. Léon Say, que si on avait dit : l'exercice est l'exercice, on aurait « dit quelque chose d'aussi clair. » (5 novembre 1888.) En conséquence, la Commission des finances lui substitua le texte ci-dessus, approuvé en seconde lecture.

(1) M. Léon Say disait, à ce propos au Sénat : « Ce que je demanderai, c'est si « on ne pourrait pas faire entrer la notion de la durée dans la définition de l'exer- « cice. »

Cependant la *durée* de l'exercice est une idée moderne, comme nous le verrons au chapitre XXVI. Jusqu'en 1822, en effet, l'exercice demeurait indéfiniment ouvert, toujours prêt à recevoir les opérations de l'année dont il portait le nom, à quelque époque qu'elles se produisissent. Les nécessités de la comptabilité ont amené M. de Villèle, en 1822, à décréter très judicieusement des dates de clôture. Mais la conception antérieure de l'exercice indéfini, plus parfaite en théorie, peut, à la rigueur, convenir à une définition.

En tous cas, il n'est pas inutile de rappeler les derniers mots de l'orateur précité. « Cela n'est pas facile de trouver une bonne définition de l'exercice. La « preuve en est que beaucoup de Commissions s'en sont occupées et que ces « Commissions ont produit des définitions différentes. » (Séance du 5 novembre 1888.)

(2) Le chapitre XXVI traitera spécialement le sujet de la *clôture des exercices*

but de durée dans le corps de la définition de l'exercice, qui peut être finalement libellée dans les termes suivants :

« L'exercice est l'ensemble des charges et des droits d'une « même année, résultant soit d'opérations effectuées au cours de « cette année, soit d'opérations postérieures. »

La comptabilité oppose au mot exercice le mot gestion. Compter par gestion c'est donc suivre une méthode contraire à celle dont nous venons de parler. Le décret du 31 mai 1862 dit, en effet : « Les services financiers s'exécutent dans des périodes de temps « dites de gestion, ou d'exercice. »

Il s'agit donc de définir, à son tour, le mot *gestion*. L'article 3 du même décret du 31 mai 1862 en fournit immédiatement les moyens : « La gestion embrasse l'ensemble des actes d'un comp- « table, soit pendant l'année, soit pendant la durée de ses fonc- « tions. » Bien que cette définition officielle comporte quelques critiques (1), utilisons-la provisoirement.

Les comptes d'exercice, avons-nous dit, se composent d'une période de douze mois, augmentée d'un prolongement plus ou moins étendu (2). Pour les comptes de gestion, il n'est plus question de prolongement, d'attente, ni de délais complémentaires. La gestion commence et finit à date fixe. Elle enregistre strictement les opérations matérielles effectuées d'un jour à un autre jour donné, sans autre objectif que l'établissement d'une situation de caisse. Tandis que les comptes d'exercice constituent des comptes moraux, les comptes par gestion n'ont l'ambition d'être que des comptes matériels, des comptes de caisse.

Le premier article d'un compte par gestion consiste dans le

(1) Ainsi, les mots *soit pendant la durée de ses fonctions* sont absolument inexacts. Il faudrait les compléter par cette phrase : *lorsque ses fonctions durent moins d'une année*. Les comptes de gestion d'un comptable, en effet, lorsque celui-ci conserve sa position pendant plusieurs années, n'embrassent jamais la durée totale de ses fonctions. Seulement, lesdits comptes sont limités à cette durée quand elle est inférieure à une année. C'est ce que voulait dire incontestablement le décret du 31 mai 1862, sans y avoir réussi.

(2) Non seulement les exercices se prolongent au delà de la fin de l'année, mais ils s'ouvrent quelquefois avant le début de l'année, notamment pour les approvisionnements de la guerre. Nous n'avons pas mentionné ces cas exceptionnels, afin de ne pas troubler la clarté de notre exposé.

rappel du solde en caisse à la fin de la précédente période. Puis les opérations quotidiennes de recettes et de dépenses sont décrites au fur et à mesure qu'elles s'effectuent jusqu'au dernier article relatant comme conclusion et comme résultante le solde final en caisse et en portefeuille. La caisse et le portefeuille contenaient *tant* au début : il y est entré et il en est sorti *tant* dans le cours de la gestion ; dès lors, il doit rester et il reste, en effet, si les écritures sont exactes, un solde s'élevant à *tant* à sa clôture. La simplicité d'une telle comptabilité satisfait l'esprit : tout y repose sur des faits matériels, clairs et indiscutables, encaissements, payements, rien de plus.

Aussi, tous les comptables de l'État (1) établissent-ils et rendent-ils leurs comptes par gestion. La définition de l'article 3 du décret du 31 mai 1862 le dit expressément, on s'en souvient.

Il existe deux sortes de comptes de gestion : le compte de gestion *annuelle* et le compte de gestion *personnelle*. Le premier comprend les opérations effectuées du 1er janvier au 31 décembre, lorsque le comptable a exercé sans interruption durant cette période. Le second comprend seulement la portion d'année pendant laquelle le comptable a rempli son emploi, lorsqu'il est changé de résidence, révoqué, mis à la retraite, décédé, etc., en cours d'année. Dans ces cas, autant de comptes de gestion personnelle sont formés qu'il y a eu de titulaires successifs des mêmes fonctions pendant l'année. Si les comptables se succèdent rapidement, — cela se voit souvent maintenant, — l'année se subdivise en deux, trois, quatre gestions personnelles.

De ces explications on peut déduire la définition suivante, plus précise que celle de l'article 2 précité du décret du 31 mai 1862 :
« La gestion embrasse la série des opérations matérielles de re-
« cettes et de payements effectuées dans le cours d'une année, ou
« d'un laps de temps inférieur, si le comptable n'a exercé ses
« fonctions que pendant une portion d'année. »

Après avoir défini les mots, il convient de rechercher les mérites réciproques des idées que ces mots représentent.

(1) Les comptables, en France, comptent par gestion et les ordonnateurs par exercice. On verra, plus tard, comment ces deux systèmes sont coordonnés dans le compte général des finances.

Pourquoi la France a-t-elle adopté le système des comptes par exercice, tandis que d'autres pays, tels que l'Angleterre et l'Italie, procèdent par gestion? Comment fonctionne la comptabilité dans ces derniers pays? Quel exemple devrions-nous suivre?

Commençons par décrire les avantages de la méthode des exercices. Ces avantages, évidents dès l'abord, sont de deux natures : en premier lieu, la comptabilité par exercice permet d'établir des situations budgétaires vraies ; en second lieu elle rend ces situations comparables entre elles.

Que l'administration préfère les comptes par gestion pour l'usage de ses comptables, dont les caisses constituent le principal souci, cela se comprend. Mais quand il s'agit d'aménager la fortune publique, le but n'est plus le même. On désire alors, non plus contrôler les caisses, mais connaître l'étendue réelle des ressources et des charges du pays pendant la durée d'un budget. En conséquence, il faut pouvoir rechercher, au delà même de la fin de l'année, les éléments qui appartiennent à ce budget; il faut pouvoir, du sein même des années postérieures, extraire ces éléments, afin de les rapporter à leur circonscription d'origine. C'est ce qu'accomplit la comptabilité par exercice.

La définition précédente, avec les commentaires qui l'ont accompagnée, le montre suffisamment.

La méthode, avons-nous dit, rend en outre les budgets comparables entre eux. Car si les opérations étaient brutalement arrêtées au 31 décembre, sans rattachements postérieurs, un retard ou une avance de quelques jours suffiraient pour altérer, en dehors de tout motif rationnel, l'économie des résultats annuels. Telle année où, par hasard, les ordonnancements et payements auraient été anticipés verrait ses dépenses grossir indûment; telle autre, d'une manière inverse, se trouverait allégée parce que, intentionnellement ou non, de gros acquittements auraient été ajournés : mêmes anomalies du côté des recettes (1).

Pour les comptes par exercice, au contraire, un groupement

(1) Nous donnons ici aux arguments toute leur crudité, afin de mieux faire ressortir le pour et le contre. Mais nous verrons plus loin que les comptes par gestion loyalement mis en pratique, comme le fait l'Angleterre, peuvent fournir des chiffres budgétaires comparables entre eux.

savant d'éléments homogènes recueillis, soit pendant l'année, soit postérieurement, assure l'uniformité de la composition des budgets.

§ 2. — *Abus historiques du système des exercices.*

En regard des avantages apparaissent pour les exercices, comme pour toutes les choses de ce bas monde, les inconvénients, de deux natures ici : les uns *historiques*, qu'il paraît intéressant de rappeler, bien que, selon toutes probabilités, ils ne soient plus destinés à se produire, les autres *actuels.*

Au point de vue historique, la méthode des exercices a favorisé, sous l'ancien régime, des agissements financiers très blâmables. Elle a permis, d'abord, en prolongeant sans limites le règlement définitif des années expirées, de jeter un voile sur l'apurement tardif de beaucoup d'affaires plus ou moins suspectes, et de faire revivre, après de longs délais, d'anciennes créances véreuses au profit d'intrigants ou de favoris. Nous verrons Necker dénoncer ces manœuvres dans son compte rendu.

Elle procura, en outre, au gouvernement royal l'occasion étrange de multiplier le nombre des emplois à distribuer ou à vendre, sous prétexte de mieux séparer les exercices financiers. L'édit de 1554, en effet, auquel est attribuée l'origine du mot, s'exprime ainsi : « Ordonnons aux officiers comptables d'alterner « l'*exercice* de leur emploi. » Dès lors, chaque année fut personnifiée par un comptable distinct qui en suivit seul les opérations au delà même de sa durée. Ainsi, les années paires appartinrent intégralement à un receveur, et les années impaires à un autre : en plus de ces receveurs *alternatifs* ou *biennaux*, on alla jusqu'à créer des receveurs *triennaux* comportant un jeu de trois titulaires par emploi; toujours dans le but apparent de mieux séparer les comptabilités, d'« empêcher que les officiers ne retinssent les « fonds et deniers de leur charge », suivant le texte de l'édit de 1554.

L'ancien régime ne se borna donc pas, comme le font certains

écrivains modernes (1), à représenter fictivement l'exercice sous la forme d'une personnalité comptable, mais il constitua réellement en chair et en os cette personnalité, qui devint alors brutale et égoïste comme les personnalités humaines.

Par exemple, les 500 titulaires des 204 recettes des tailles dans les pays d'élection, plus du double du nombre nécessaire, acharnés chacun au recouvrement des produits de son année, plaçaient les malheureux contribuables sous le feu croisé de leurs poursuites. C'est à qui, du receveur entrant ou du receveur sortant, viderait le premier, à son profit, les poches des taillables. Huissiers et garnisaires, les uns pour l'arriéré, les autres pour le courant, se disputaient le mobilier saisi. La peinture lamentable de cette avide concurrence remplit les écrits financiers de l'époque (2).

Turgot, par un édit du mois d'août 1775, s'empressa de faire « éteindre et supprimer les offices anciens, alternatifs, triennaux « ou mi-triennaux des receveurs des tailles ». Necker étendit la même réforme à des portions de territoire qui n'en jouissaient pas encore. Mais, dès le départ de Necker, un édit de janvier 1782, rendu par Joly de Fleury, son successeur, rétablit les receveurs alternatifs. Le nombre des receveurs des tailles dans les pays d'élection se trouva, du jour au lendemain, pour le même nombre d'emplois, porté de 204 à 408. Le prétexte invoqué fut, comme autrefois, la nécessité de distinguer les exercices en les personnifiant.

Il en était de même du haut en bas de l'échelle. On voyait, par exemple, siéger à Paris 48 receveurs généraux des finances pour 24 généralités (3). Aux uns appartenaient les années paires, aux autres les années impaires, toujours sous le prétexte apparent de mieux spécialiser les exercices.

(1) M. Léon Say a spécialement déterminé ce caractère de personnalité comptable appartenant aux exercices et aux budgets. (Voir l'article de la *Revue des deux mondes* du 15 janvier 1885, *le Budget devant les Chambres*.)

(2) La question des tailles et de leurs procédés de perception se trouve exposée en détail dans notre ouvrage : *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.*

(3) Necker réduisit ces 48 receveurs généraux à 12, en déclarant même que 6 auraient pu suffire. (Edit d'août 1780.) Mais, immédiatement après lui, Joly de Fleury rétablit les 48 titulaires. (Edit d'octobre 1781.)

On imagina encore, sous l'ancien régime et même au début de ce siècle, de profiter de la soi-disant personnalité de l'exercice pour dire aux créanciers de l'arriéré : Vous êtes les créanciers de tel exercice, lequel n'a plus aucun fonds à son actif; dès lors, attendez qu'une mesure gracieuse soit prise à votre égard, car, régulièrement, vous ne pouvez plus rien réclamer. Au moyen de cette fiction, les créanciers de l'État transformés en créanciers de l'exercice, cessaient de toucher lorsque les ressources de leur client étaient épuisées. Chaque écu portait le timbre d'un exercice, comme il a été dit, et n'était apte qu'à solder les dépenses propres de cet exercice.

Les années antérieures à 1791, à 1793 et à l'an IV furent spécialement liquidées par ce procédé (1). Plus récemment, le Consulat, en présence des arriérés considérables de l'an V, l'an VI et l'an VII, dit encore aux porteurs de mandats de payement assignés sur ces années : « Les exercices dont il s'agit sont en faillite; leur « actif est épuisé, vous ne pouvez rien leur réclamer. » Par bienveillance seulement, par pitié, le ministre Gaudin attribua à ces malheureux des rentes capitalisées sur le pied de 3 o/o, c'est-à-dire environ le tiers de ce qui leur était dû (2). (Loi du 30 ventôse an IX.) Pour l'an VII également hors d'état de faire face à ses engagements, Gaudin se montra un peu plus généreux, et capitalisa sur le pied de 5 o/o seulement les rentes remises à ses créanciers (3), ce qui représentait la moitié de la dette environ. L'opération, sous le couvert de l'ingénieuse théorie de la spécialité des exercices, constituait, on le voit, une faillite déguisée, gravement reprochée plus tard à Napoléon : celui-ci n'en recommença pas moins en 1813 la même manœuvre à l'égard de l'arriéré antérieur à 1811 (4).

(1) Voir ce qui est dit à ce sujet au chapitre XXVI du présent ouvrage.

(2) 2.700.000 fr. de rentes, inscrites au grand-livre et capitalisées à 3 o/o, au pair, formèrent le capital des 90 millions attribués aux créanciers des ans V, VI et VII. La rente alors était bien loin du pair, puisqu'elle ne valait que 30, 33 ou 35 o/o.

(3) La loi du 30 ventôse an IX attribua aux créanciers de l'an VIII un million de rentes 5 o/o au pair.

(4) L'arriéré des années antérieures à 1811 fut déclaré, en 1813, s'élever à 30 millions, sur lesquels 20 millions durent être liquidés, à titre de concordat

L'idée d'exercice, envisagée dans le passé, apparaît donc ou bien sous la forme d'exacteurs odieux poursuivant, chacun à outrance, l'apurement des rôles d'une année, ou bien, sous la forme d'infortunés créanciers de l'État, réclamant en vain leur payement à des caisses en faillite. Aussi, aux débuts de la Restauration, la réforme complète du système fut-elle très vivement agitée dans les assemblées et dans la presse (1).

Cependant aujourd'hui ces souvenirs ont perdu tout caractère inquiétant : les receveurs alternatifs ne renaîtront vraisemblable-

avec les créanciers, au moyen de la remise d'un million de rentes 5 o/o au pair. (Loi du 20 mars 1813.) Les cours de la rente 5 o/o se tenaient alors à 15 ou 30 o/o au-dessous du pair.

(1) A cette époque, les questions de comptabilité, non seulement intéressaient les initiés, mais préoccupaient les Chambres, y servaient de champ de bataille parlementaire, passionnaient aussi la presse et même les salons, s'il faut en croire le récit suivant extrait d'une brochure du temps: « Dernièrement, dans un des « salons les plus élégants de la capitale, plusieurs députés préludaient, au milieu « d'un cercle de jolies femmes, à la future discussion du futur budget et avaient « ouvert, entre deux contredanses, une savante dissertation sur les comptes par « exercice et sur les comptes par gestion. La dame de la maison, jeune et belle, « prêtait une attention respectueuse à ces graves matières. — Mais vous, Mon- « sieur, dit-elle à un grand homme sec, qu'à ses joues creuses, son front soucieux, « son regard sévère, je reconnus pour un inspecteur des finances, ne nous direz- « vous pas votre avis ?

« — J'étais venu, Madame, pour partager vos plaisirs et non pour vous faire « partager mes ennuis; .... mais vous l'exigez, et, à vos risques et périls, je vais « m'expliquer : ..... Quand vous donnez chaque jour de l'argent à vos gens pour « les dépenses courantes, vous opérez par gestion; mais quand votre cher époux, « désirant savoir combien lui coûte cette délicieuse soirée, additionnera les « mémoires du décorateur, du traiteur, du glacier, du chef d'orchestre, il fera « un compte d'exercice, et cet exercice ne lui paraîtra peut-être pas aussi agréa- « ble qu'à vos aimables convives..

« Lorsqu'au milieu des travaux de votre toilette, un importun cuisinier vous « fait présenter son gros livre, vous jetez un œil distrait sur l'addition de la « semaine ou du mois, et vous en payez le montant, sans trop vous inquiéter, « ni des mémoires qui viendront à la suite, ni des provisions consommées : vous « arrêtez un compte de gestion. Mais lorsque Madame votre grand'mère discute « soigneusement le livre de sa cuisinière, ajoute les provisions consommées « et les mémoires restant à payer, pour connaître avec précision ce que sa table « lui coûte par semaine, par mois, ou par année; lorsque Monsieur votre mari « calcule le total des dépenses de la maison, en y comprenant tous les mémoi- « res en retard, lorsqu'il compare ses dépenses à ses revenus annuels, pour ne « pas entamer ses capitaux, Madame votre grand'mère et Monsieur votre mari « font alors des comptes par exercice. — Le violon, en annonçant une valse, « mit fin à la démonstration... » (Article de journal, cité dans la *Situation des finances au vrai*, par M. Bricogne, mai 1819.)

Les comptes d'exercice et de gestion se trouvent décrits et comparés, dans ce passage humoristique, mieux que ne saurait le faire un traité didactique.

ment pas et les liquidations arbitraires d'arriéré semblent incompatibles avec notre présente loyauté financière; en tous cas, le prétexte de l'exercice ne s'y trouvera plus mêlé. Ce sont bien, dès lors, comme nous l'avons dit, des abus exclusivement historiques.

§ 3. — *Lenteur inévitable des opérations de rattachement que comporte le système des exercices.*

Entrons maintenant dans l'actualité en signalant les retards qu'entraîne forcément le système et les dangereuses conséquences de ces retards.

Dès le début de la Restauration, lorsqu'aucune date de clôture n'avait encore été fixée, le baron Louis disait :

« Le compte d'exercice n'est jamais terminé. Il ne peut jamais être « fermé, à moins qu'on ne puisse lui opposer de belles et bonnes « déchéances, qui répondent à tout. Tous les jours, on me de- « mande le payement de dettes antérieures à la Révolution; nous « avons vingt années (1) sur lesquelles les répétitions peuvent « s'exercer. » (Discours du baron Louis, 19 mai 1819.) (2).

L'ordonnance du 14 septembre 1822 remédia, dans la mesure du possible, à cette situation en assignant une date de clôture aux exercices, comme nous le verrons plus tard (3). De même la loi du 29 janvier 1831 créa la prescription quinquennale en faveur des dettes de l'État. Ces deux innovations ont établi les bonnes et belles déchéances que le baron Louis réclamait en 1819. Ce sont là, sans aucun doute, des mesures importantes, capitales même. Mais, au point de vue spécial des retards qui nous préoccupent, elles n'ont fait que circonscrire le mal, réduire son étendue, sans parvenir à le supprimer.

(1) Vingt années, en prenant pour point de départ, sans doute, la loi du 30 ventôse an IX, qui arrêta l'arriéré à cette date, comme nous l'avons dit.

(2) Le baron Louis, dans ce discours, exprimait, en concluant, ses préférences pour les comptes par gestion. « C'est donc le compte de gestion qui doit apu- « rer le compte d'exercice et le faire reconnaître. Encore un coup, le compte « d'exercice n'est pas assez démonstratif et le gouvernement représentatif veut « des démonstrations. » Nous indiquons plus loin, d'une manière plus étendue, quelle organisation le baron Louis eût voulu substituer au système des exercices.

(3) Voir chapitre XXVI.

Les retards , en effet, sont inhérents au système lui-même.

D'abord, par essence, l'exercice, on l'a vu, comporte, au delà du 31 décembre, des délais plus ou moins prolongés pour achever les travaux commencés, pour liquider, ordonnancer et payer les dépenses, délais, sans doute, progressivement réduits depuis 1822. Actuellement, la loi du 25 janvier 1889 les a définitivement restreints au minimum en fixant au 30 janvier la date d'achèvement des travaux en cours, au 31 mars la limite des liquidations et ordonnancements, au 30 avril la limite des recouvrements et des payements (1).

Mais l'intervalle de plusieurs mois chevauchant sur deux exercices qui subsiste après la fin de chaque année, bien qu'abrégé par la loi de 1889, suffit encore aux ministres pour commettre beaucoup d'abus.

Il favorise les extensions irrégulières de dépenses des deux manières suivantes :

En premier lieu, pendant les trois mois où la faculté d'émettre des ordonnances sur l'exercice précédent demeure ouverte, s'il existe encore des reliquats de crédits, grande est la tentation de les absorber ! Pourquoi les laisser tomber en annulation quand tant de services ont besoin d'argent ? Pourquoi ne pas ordonnancer encore puisque le délai du 31 mars n'est pas expiré ? Sans doute, les ordonnances posthumes ne peuvent porter que sur des services achevés avant le 31 décembre ; les règlements sont formels à cet égard et les caisses se fermeraient devant des ordonnances qui outrepasseraient ouvertement ces dates. Mais n'y a-t-il pas moyen de s'accommoder d'une manière discrète avec les dates ? Pourvu que les mémoires et factures aient le soin de ménager les blancs nécessaires, l'administration se chargera bien, de sa propre main, d'y substituer des dates réglementaires : il suffit de prévenir les fournisseurs, de s'entendre à demi mot avec eux. Cela n'est certainement pas correct, mais cela se fait, et même se fait souvent, puisque la Cour des comptes le découvre quelquefois.

(1) Les détails qui concernent les délais de clôture des exercices fixés par la loi du 25 janvier 1889 sont donnés plus loin au chapitre XXVI.

« Il n'est personne parmi ceux qui sont un peu initiés aux pra-
« tiques administratives qui ne sache que les administrations
« n'éprouvent aucun scrupule à engager après le 31 décembre et
« jusqu'à la clôture de l'exercice des dépenses nouvelles contrai-
« rement à tout droit. On épuise ainsi les fonds de cette première
« année afin de ne rien laisser tomber en annulation. La Cour des
« comptes a maintes fois signalé des imputations faites à tort sur
« un exercice pendant la période complémentaire. Ces pratiques
« se renouvellent en vertu d'une tradition plus forte que les mi-
« nistres eux-mêmes. » (Rapport de M. Georges Cochery, député, au sujet de l'exercice, du 26 mars 1887.) — « Pour que cette
« opération soit possible, on dissimule des pièces de dépenses, ou
« bien on s'entend avec les fournisseurs pour qu'ils remettent les
« mémoires en blanc. » (Rapport de M. Félix Faure, député, sur le règlement de l'exercice 1882, 3 mars 1890.)

Ainsi, en premier lieu, la prolongation de délais inhérente au système favorise l'épuisement abusif des crédits, ce qui fait justement nommer l'exercice le *tombeau des annulations*.

A défaut de reliquats de crédits à absorber, le chevauchement des premiers mois de la seconde année permet un autre genre d'abus, consistant à imputer l'excès des dépenses de l'exercice qui va prendre fin sur les crédits de l'exercice qui commence, lequel, à ce moment, se trouve amplement pourvu. Plus tard, sans doute, s'accumulera un arriéré très embarrassant. Ici encore nous ne faisons que commenter les déclarations de la Cour des comptes, où des transpositions d'exercice sont à chaque pas relevées.

« D'après les observations de la Cour des comptes, certains ser-
« vices ont aussi l'habitude de transporter aux exercices suivants
« les dépenses qui ne peuvent être payées dans l'année à laquelle
« elles appartiennent. Ces dépenses sont ensuite imputées sur les
« premiers crédits ouverts de l'année suivante. En accumulant
« ainsi les dépenses impayées on peut se trouver un jour inopiné-
« ment en présence d'un arriéré considérable. » (Rapport de M. Antoine Perrier, député, sur le règlement de l'exercice 1886, du 21 mars 1891.)

Un nouvel et non moins grave inconvénient des exercices résulte

de la lenteur inévitable de la formation des comptes. Du moment qu'il faut rechercher et distinguer dans le cours de deux années les faits qui appartiennent à la période même dont on veut dresser le bilan, une telle ventilation exigera toujours des délais considérables, surtout en présence de l'extension des budgets. Beaucoup de dépenses effectuées au loin, ou même en France lorsque des complications surgissent, ne se laissent pas rassembler aisément à un jour donné. Chaque ministre retardataire trouve des excuses plus ou moins plausibles, invoque des nécessités majeures, comme le ministre de la marine pour les feuilles de journée de ses bâtiments disséminés sur les mers, le ministre de la guerre pour les états de revue de ses troupes stationnées ou en marche hors de la France continentale, le ministre des colonies pour la paye de ses fonctionnaires des quatre parties du monde, le ministre des affaires étrangères pour les traitements et frais de son personnel diplomatique et consulaire à l'étranger, le ministre des finances même pour les coupons arriérés de ses rentiers et pensionnaires, etc.

Les dates légales de présentation officielle des lois de règlement définitif des budgets suffisent à révéler la lenteur inévitable de ces opérations de rattachement. Aux termes de la loi du 9 juillet 1836, les projets de règlement devaient être soumis aux Chambres dans les deux premiers mois de la troisième année de l'exercice. D'après la nouvelle loi du 25 janvier 1889, ce sera dorénavant, « au plus tard, à l'ouverture de la session ordinaire des « Chambres qui suit la clôture de l'exercice, » c'est-à-dire, vers le commencement de janvier de la troisième année de l'exercice. (Art. 6.) On voit que, même si les époques nouvelles sont rigoureusement observées (1), le compte de l'année dont il s'agit de contrôler les

(1) Pendant longtemps, les retards sur les dates officielles ont atteint un an en moyenne, pour le dépôt des projets de règlement. En 1888, le retard n'a plus été que de 27 jours ; il a disparu à peu près complètement depuis 1889.

Mais si les projets de loi de règlement sont déposés aujourd'hui aux dates prescrites ils n'en demeurent pas moins alors très incomplets. Ainsi, les comptes des ministres n'y sont généralement pas joints ; le résumé général des virements de comptes manque ; le compte général des finances reste encore en préparation, de même que le compte définitif des recettes ; les procès-verbaux de la Commission des comptes des ministres ne sont pas rédigés, etc. Voir à ce sujet les chapitres XXIX et XXX.

opérations n'arrivera jamais au parlement que douze mois passés après la fin de cette année.

En plus, d'ailleurs, la Cour des comptes ne produit ses *déclarations générales* que le 1er mai qui suit la clôture de l'exercice expiré (art. 7 de la loi de 1889), c'est-à-dire un an et quatre mois après la fin de la même année. En réalité, le parlement ne se trouve effectivement muni de l'ensemble des éléments indispensables à son contrôle que deux ou trois ans après la fin de l'année qu'il doit vérifier. (Voir à ce sujet le discours de M. Ernest Boulanger au Sénat, du 25 mars 1895.)

En somme, les retards inhérents au système des exercices se composent : 1° de la prolongation même de l'année qui constitue l'exercice; 2° des délais accordés au delà pour rassembler les comptes; 3° des délais irréguliers qui dépassent les dates officielles.

Il en résulte que le système, en raison même du temps qu'il est obligé de consacrer à perfectionner la comptabilité, finit par rendre vaine cette comptabilité; les Chambres et le public se désintéressent d'un contrôle trop tardif; les délais s'ajoutent aux délais; les projets traînent dans le sein des Commissions, si bien qu'au bout seulement de huit, ou dix ans, ou plus, les exercices expirés obtiennent le vote de leurs lois de règlement, alors que les cabinets ministériels responsables ont depuis longtemps disparu, et que les faits en discussion sont tombés dans l'oubli (1).

§ 4. — *Les comptes par gestion en Angleterre et en Italie.*

C'est surtout en considération de ce dernier inconvénient, le défaut de célérité, que certains pays voisins, un vieux pays comme l'Angleterre, et un tout jeune comme l'Italie, ont répudié le système des exercices (2), pour s'attacher au système de la comptabilité par gestion.

(1) Ces observations seront développées plus complètement au chapitre XXX.

(2) La Belgique compte par exercice, comme nous. En vertu de sa loi de comptabilité du 15 mai 1846, chaque année est prolongée jusqu'au 31 octobre suivant pour la liquidation des opérations.

La Prusse compte aussi par exercice ; seulement, elle ne prolonge l'année que de deux mois et demi.

En Angleterre, les sommes qui entrent et sortent de l'Échiquier (1), du 1er avril au 31 mars, composent exclusivement le budget annuel. Les comptes, de même que les budgets n'embrassent que les opérations matériellement exécutées dans la limite de ces douze mois, sans aucun prolongement. L'exercice n'existe donc pas en Angleterre, et tout ce que nous venons d'exposer à son sujet n'y trouve pas d'application (2).

A première vue, l'introduction, dans le budget d'un grand Etat, de ce procédé de comptes rigoureusement établis de date à date semble étrange et même dangereuse. On se souvient, en effet, avoir appris plus haut que la comptabilité par exercice pouvait seule se vanter de fournir des chiffres vrais et des chiffres comparables entre eux.

Comment l'Angleterre consent-elle à se priver de tels avantages? Sa comptabilité par gestion, établie strictement de date à date, n'ouvre-t-elle pas la porte à beaucoup d'abus? Les ministres ne peuvent-ils pas, dans les derniers jours de l'année, afin de favoriser indûment le budget courant, ajourner quelques gros payements ? Le Chancelier de l'Échiquier ne peut-il pas, de même, escompter quelques recettes plus ou moins certaines au profit de l'équilibre actuel ? Une simple transposition d'écritures (3), une

(1) Le mot Échiquier, que nous définirons mieux plus loin, signifie Trésor public.

(2) Les comptes par gestion ont été introduits successivement, d'une manière définitive, en 1833 dans les services de la marine, en 1846 dans ceux de l'armée, en 1854 dans la comptabilité des recettes, en 1862 dans les services civils.

(3) M. Léon Say, en 1882, faisait ainsi ressortir, à la tribune, les différences existant entre la comptabilité anglaise et la nôtre : « Notre comptabilité publi- « que, disait-il, n'est pas organisée comme la comptabilité de l'Angleterre. « Nous réglons nos affaires par exercice. Nous considérons que nous ne devons « pas chercher simplement à savoir le nombre des écus qui vont sortir de notre « caisse du 1er janvier au 31 décembre, mais que nous devons connaître les « dépenses qui ont été réellement faites dans le cours de l'année et les recettes « qui appartiennent également à cette année. C'est une sorte de liquidation que « nous faisons d'année en année..... Dans la comptabilité anglaise, on ne pro- « cède pas ainsi : quand on n'effectue pas un payement dans l'année, l'année « est déchargée de cette dépense, et c'est l'année suivante qui est chargée du « payement à faire. » Dans un autre passage du même discours, il ajoutait : « Il suffirait de n'avoir pas opéré un gros payement de 10 millions le 31 dé- « cembre et de l'avoir reporté au 1er janvier de l'année suivante, pour rendre « plus aisé l'exercice dont on sort et abîmer l'exercice suivant. » (Discours de M. Léon Say, ministre des finances, 26 juillet 1882.)

anticipation ou un retard de quelques jours vont suffire pour modifier profondément la situation financière dans le sens désiré. La tentation d'abuser devient telle qu'en France on la supposerait volontiers irrésistible. Il n'en est pas heureusement ainsi en Angleterre.

En premier lieu, d'ailleurs, la supercherie, précisément parce qu'elle est d'une exécution facile, attire plus vivement le contrôle. Du moment qu'on la pressent, on la recherche et, presque toujours, dès lors, on la découvre; les *Appropriation accounts*, annuellement dressés par les chefs de service ordonnateurs de chaque ministère, contrôlés par la Trésorerie et visés par le Contrôleur-auditeur général, ne tarderaient pas à mettre en évidence, surtout pour des yeux prévenus, un report frauduleux de payements ou de recettes en fin d'année. D'autant mieux qu'à l'égard des comptes par gestion la proximité des faits renforce singulièrement la perspicacité des vérificateurs.

Puis, — voilà peut-être le meilleur argument, — les manœuvres de l'espèce ne semblent pas de mise chez nos voisins: elles y sont, en fait, à peu près inconnues: aucun Cabinet ministériel ne concevrait l'idée de les employer. Le ministère et le parlement anglais ne vivent pas comme, comme chez nous, en état d'antagonisme (1). Le parlement anglais prend, sans doute, de grandes précautions contre la Couronne ; mais il ne manifeste aucune défiance vis-à-vis du Cabinet ministériel, sa propre émanation. Celui-ci, de son côté, ne voudrait jamais abuser de la confiance si large que lui accordent les Communes. La question de possibilité d'abus et de fraudes, sans méconnaître cependant son importance dans d'autres pays, n'existe donc pas en Angleterre.

En outre, le système des comptes par gestion, du moment qu'il

(1) Les causes de cet antagonisme persistant chez nous entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont difficiles à déterminer. Faut-il y voir un reste des anciens empiètements monarchiques, survivant au changement de régime? Ou plutôt ne serait-ce pas l'influence prépondérante des bureaux des ministères qui, justement fiers de leur force et de leur stabilité, considèrent d'un œil défiant et hostile la mobilité brouillonne du parlement, et tournent contre lui l'esprit du ministre dont ils disposent. L'agression provient souvent, d'ailleurs, du parlement lui-même, qui, pressentant l'hostilité de longue date dont il est l'objet de la part des bureaux, traite spontanément ceux-ci en ennemis, ainsi que les ministres qui se mettent dans leurs mains.

est sincèrement pratiqué, ne demeure pas forcément incapable de procurer des résultats annuellement comparables entre eux. Nous voyons, en effet, dans les budgets anglais, au bout de chaque période de douze mois, les restes de l'année précédente compenser presque exactement, les restes reportés à l'année suivante. Ce que nous appelons la seconde année de l'exercice s'y balance sans différence sensible, d'une gestion à l'autre (1). Par exemple, les *Finance accounts of United Kingdom* nous montrent que les soldes et billets restant à recouvrer sur les contribuables au 31 mars, veille de l'ouverture de l'année financière, correspondent à quelques millions près, à ceux qui resteront à recouvrer sur les contribuables au dernier jour de cette même année (2). De même, pour les dépenses des *supply services*, les crédits reportés font, dans une certaine mesure, équilibre aux crédits à reporter. Chaque année, prenant ainsi de la précédente presque autant qu'elle rend à la suivante, aboutit intrinsèquement à des résultats comparables. Quelques périodes anormales contredisent seules cette règle (3). La théorie anglaise, en résumé, se base sur ceci, que le *moins-perçu* ou le *moins-payé* d'une année se compense avec le *trop-perçu* ou le *trop-payé* de l'autre.

Non seulement la comptabilité par gestion peut posséder certains avantages exclusivement réservés, au premier abord, à l'autre

(1) En France, du reste, les opérations de la seconde année de l'exercice se maintiennent aussi approximativement égales entre elles, d'année en année. Les comptes généraux des finances permettent de constater cette équivalence; le résumé, que nous en donnons plus loin, montre que les reports sur la seconde année de l'exercice représentent toujours, à peu près invariablement, 2 1/2 0/0 des recettes totales environ, et 10 ou 11 0/0 des dépenses totales,

D'après le *Finance accounts for the financial year 1898-1899*, le total des recettes reportées au 31 mars 1898 s'élevait à 100.872.000 fr., de même qu'un an après, au 31 mars 1899, il restait une somme un peu supérieure, de 133.000.000 fr., à reporter sur l'année financière suivante.

(3) Par exemple, en 1842-1843, lors du rétablissement de l'*income-tax*, les longs délais nécessités par la confection des premiers rôles firent perdre à cette année financière 55 millions de francs de recouvrements environ, dont profita l'année suivante 1843-1844. Le système des exercices aurait rattaché ces 55 millions à la période 1842-1843. Inversement, en 1869, lorsque M. Lowe, Chancelier de l'Echiquier, remania les échéances de l'*income-tax*, en créant un terme de payement unique en janvier, il fit exceptionnellement profiter l'année 1869-1870 de 83.350.000 fr. de produits, que le système des exercices aurait répartis proportionnellement entre les deux années intéressées. Pour les comptes par gestion, la date des recouvrements seule fait loi.

système, mais, en outre, elle jouit d'avantages qui lui sont propres, parmi lesquels le plus essentiel est la célérité dans la formation des comptes.

Ne saisissant que des faits simples et matériels de recettes et de dépenses (1), et les saisissant au jour le jour, la comptabilité par gestion se trouve, en effet, à tout moment, susceptible d'être arrêtée et définitivement dressée. En Angleterre, dès le 1er avril, les résultats complets de l'année financière close le 31 mars au soir sont publiés. La banque d'Angleterre en fournit les éléments certains rien qu'en totalisant les entrées et les sorties de l'Échiquier (2). Cette balance, du reste, paraît mensuellement dans les journaux. Le ministre des finances, dès lors, peut étayer son budget courant, non plus comme chez nous sur des chiffres arriérés de deux ans, mais sur les chiffres mêmes de l'année qui vient de finir. Son exposé aux Communes, en avril, débute toujours par rendre compte des recettes et des dépenses de l'année financière close quelques jours auparavant, afin d'y trouver le point de départ, très solide alors, de ses évaluations relatives à l'année qui s'ouvre.

L'Angleterre, d'ailleurs, comme nous allons le voir, ne fait qu'appliquer ici la méthode commerciale qu'en France même pratiquent la Banque, les sociétés de crédit, les établissements industriels, etc., lesquels tiennent à posséder leurs comptes sans délais.

En traitant du contrôle, dans la dernière partie de cet ouvrage, nous serons mieux édifiés sur les mérites de cette vertu de célérité.

L'Italie a cru devoir aussi adopter le système des comptes par gestion, lorsque, après 1860, elle eut à choisir entre les divers exemples que l'Europe lui offrait. Sa loi de comptabilité, du 17 février 1884, s'exprime ainsi : « L'année financière commence « le 1er janvier et se termine le 30 juin de l'année suivante. » (Art. 23.)

(1) Certains auteurs ont appelé *enfantin* le système des comptes par gestion, en raison de sa grande simplicité. Mais il paraît que les Anglais, par contre, attribuent à notre exercice de 15 ou 16 mois « le caractère inutilement complexe d'une chinoiserie ».

(2) Ainsi *The Economist* du 8 avril 1899 contient les résultats complets de l'année financière 1898-1899 et peut, dès ce moment, annoncer et commenter l'excédent de 4.650.000 fr. des recettes sur les dépenses.

« Sont compris dans le compte du budget : 1° les recettes cons-« tatées et échues du 1er juillet au 30 juin ; 2° les dépenses ordon-« nancées et liquidées, et celles engagées dans la même période « de temps ; 3° les recouvrements effectués par les agents, les ver-« sements aux caisses du Trésor et les payements effectués dans « la période sus-indiquée. » (Art. 25.)

Nous verrons plus loin (chapitres XXVI et XXX) comment fonctionne le système spécifié dans ces articles : disons seulement ici qu'il corrige ce qu'a de trop rigoureux le compte strict de caisse (1) en lui superposant un compte de droits constatés : les recettes et les dépenses constatées, bien que non encore reçues ou payées, s'ajoutent alors aux entrées et sorties effectives, pour former l'ensemble des opérations de l'année financière : il y a là une sorte d'exercice restreint curieux à étudier. Mais ce n'en est pas moins un exercice de douze mois seulement sans prolongement, ce qui écarte les inconvénients signalés en France. M. Cerboni, directeur général de la comptabilité italienne, le fait très justement remarquer dans une lettre du 9 juin 1888 : « Une « des considérations qui ont le plus engagé à faire établir l'exer-« cice de douze mois en Italie est la volonté de retirer absolument « au pouvoir exécutif la faculté d'engager des dépenses au delà « des douze mois. On obtient ainsi le resserrement des occasions, « ou, si vous l'aimez mieux, des tentations à délier les cordons de « la bourse, car il est certain que plus l'exercice dure, plus les ad-« ministrations seront sollicitées de consommer tout le montant « des crédits alloués par les pouvoirs législatifs. »

Non seulement deux grands pays, l'Angleterre et l'Italie, mettent en pratique la comptabilité par gestion annuelle, mais le commerce tout entier, nous venons de l'indiquer, ne connaît pas d'autre méthode. Les banquiers, les industriels, les marchands tiennent leurs écritures, établissent leurs bilans, par année. C'est

(1) Le chapitre XXVI nous montrera, d'ailleurs, que, même en Angleterre, l'année financière est prolongée quelque peu au moyen de l'ouverture à la Banque d'un compte supplémentaire au nom du *Paymaster général*. Il est impossible, en effet, d'arrêter brutalement, sans aucun atermoiement, les comptes de caisse au dernier jour de l'année.

le système par gestion que le Code de commerce prescrit implicitement dans son titre II consacré aux *Livres de commerce* (1).

Tout au plus, les grandes compagnies industrielles, les sociétés financières, pour la clarté de leurs comptes rendus aux actionnaires, rattachent-elles à l'année qui vient de finir certaines opérations liquidées ou payées postérieurement, qui en font partie intégrante (2). Mais ces rectifications nécessaires n'empêchent pas le système de la comptabilité par gestion de produire ses effets habituels de célérité, puisque les assemblées annuelles d'actionnaires peuvent entendre, dès le mois de mars ou d'avril, c'est-à-dire dans les trois ou quatre premiers mois de l'année, la lecture du rapport définitif exposant l'ensemble des opérations de l'année précédente et proposant l'emploi des bénéfices réalisés pendant cette période.

§ 5. — *Réforme mixte recommandée par le baron Louis, en 1819.*

En insistant ainsi sur les mérites des comptes par gestion, nous n'osons pas plaider cependant pour leur introduction immédiate, qui constituerait, sans doute, en France, un trop brusque changement. Puis, nos mœurs parlementaires, moins bien trempées que les mœurs parlementaires anglaises, triompheraient difficilement, comme il a été déjà fait observer, des tentations qu'offrent en fin d'année les reports abusifs de dépenses et les anticipations frauduleuses de recettes. D'ailleurs, on ne saurait méconnaître la supé-

(1) Le Code de commerce exige des commerçants une comptabilité sans cesse à jour, susceptible d'être à toute époque arrêtée et terminée par des inventaires annuels, conformément aux textes suivants : « Tout commerçant est tenu d'avoir « un livre-journal, qui présente, jour par jour, ses dettes actives, et passives, et « généralement tout ce qu'il reçoit, à quelque titre que ce soit.

« Il est tenu de faire, tous les ans, un inventaire de ses effets mobiliers et immobiliers et de ses dettes actives, etc. » (Articles 8 et 9 du Code de commerce. Titre II, Des livres de commerce.)

(2) Ainsi, les compagnies de chemins de fer rattachent à l'année pendant laquelle elles ont été réellement effectuées les recettes et les dépenses qu'un court intervalle seulement sépare de l'arrêté au 31 décembre. De même, les banquiers ont l'habitude de réescompter leur portefeuille au 1er janvier, c'est-à dire de diviser, proportionnellement au nombre de jours courus et à courir, la part qui revient à chaque année dans le produit de l'escompte des effets dont l'échéance dépasse le 31 décembre. On appelle couramment *treizième mois* le lot de ces opérations complémentaires.

riorité des comptes d'exercice au point de vue du groupement méthodique des recettes et des dépenses annuelles, de la synthèse des opérations de chaque période.

L'inconvénient capital, en somme, des comptes d'exercice réside dans les délais qu'exige leur formation. Si l'on parvenait à attaquer isolément ce mal sans toucher au surplus peut-être cela suffirait-il pour le moment. Ce serait même le moyen de s'assurer exclusivement les avantages du système.

Sous cet aspect, le baron Louis esquissait, en 1819, le programme d'un procédé mixte (1) qui peut sembler mériter d'être rajeuni. Voici comment ce procédé mixte fonctionnerait aujourd'hui : les opérations de caisse arrêtées au 31 décembre et immé-

(1) Le baron Louis, bien qu'il s'en soit défendu, était partisan de la substitution des comptes de gestion aux comptes d'exercice ; le passage suivant l'indique expressément : « Les comptes destinés aux Chambres et au public auraient « moins d'apparences de complications *s'ils se réduisaient à un seul*, qui fît « coïncider le terme de l'année expirée avec la clôture du budget de cette année. « Alors, le compte d'une année ne serait plus un compte mixte de gestion et « d'exercice, composé de fragments qu'on est obligé de rassembler ensuite pour « en composer l'état des budgets respectifs auxquels ils appartiennent. » (Exposé du règlement définitif des budgets de 1815 à 1818, par le baron Louis, ministre des finances, 15 février 1819.)

Plus tard, seulement, sous l'impression des vives attaques que cette préférence suscita, le baron Louis atténua ses idées premières, en proposant de combiner les comptes de gestion et les comptes d'exercice. Son projet consistait alors à soumettre immédiatement aux Chambres un compte de gestion, facile à dresser sans délais, sur lequel on pourrait provisoirement s'appuyer pour établir le prochain budget. Puis, aussitôt que tous les éléments nécessaires seraient réunis, le compte d'exercice détaillé, complet, tel qu'il est produit actuellement, devait être publié.

« Les comptes de gestion et d'exercice, disait-il, ont été l'objet de débats fa- « ciles à concilier ; on ne peut préférer exclusivement les uns aux autres : tous « deux sont nécessaires et chacun a sa destination. » (Projet relatif au règlement des budgets de 1815, 1816 et 1817, par le baron Louis, ministre des finances, 4 juin 1819.) « Le compte par exercice, ajoutait-il ailleurs, a pour objet de « présenter tous les faits connus de recettes et de dépenses, en face des éva- « luations qui leur avaient été données dans le budget. Mais ce compte, bien « utile, bien suffisant pour éclairer la marche de l'administration et déterminer « ses délibérations, n'est cependant pas d'une exactitude rigoureuse. La nature « des choses s'y oppose et c'est pour cela que nous avons introduit, en 1817, dans « nos finances, le compte de gestion. Celui-ci contient tous les faits de recettes « et de dépenses renfermés entre des époques déterminées. Il balance, il an- « nonce des soldes : leur conformité avec les existences matérielles et en porte- « feuille ne laisse plus de doutes sur la réalité des opérations qu'il décrit. Il a « ainsi une certitude sur laquelle le public peut compter... Il n'en est pas ainsi « des comptes d'exercice... Le compte de gestion doit donc appuyer le compte « d'exercice et le faire reconnaître. » (Discours du baron Louis, 29 mai 1819.)

diatement publiées formeraient un bilan certain, reposant sur des données définitives et comprenant la grande majorité des opérations. Le ministre des finances y ajouterait, par évaluation, après avoir consulté ses collègues, les opérations beaucoup moins importantes restant à effectuer jusqu'à la clôture de l'exercice, dont les chiffres, établis d'après les droits constatés, pourraient aussi serrer de très près la vérité. Il en résulterait une situation complète, une situation d'ensemble, non pas sans doute absolument, mais très suffisamment exacte.

On ne ferait ainsi, d'ailleurs, que reproduire les données mêmes du compte général des finances qui dresse, chaque année, le tableau définitif des recettes et des dépenses de la *gestion* expirée, en le complétant au moyen d'évaluations pour la seconde partie de l'*exercice*. Mais le compte général des finances, gros volume in-4°, tardivement publié et difficile à manier en raison même de sa masse (1500 pages) ne répond pas au but recherché. Il se contente, d'ailleurs, d'évaluer les restes à payer de la seconde année de l'exercice, tandis que nous voudrions les voir officiellement arrêtés, d'après les droits constatés, par chaque ministre compétent, dès le 1er janvier, afin qu'aucun dépassement abusif ne puisse plus se produire ensuite. On découvre néanmoins dans le compte général la preuve de la possibilité de préparer des états de situation tels que nous les proposons (1).

Sans doute, on objectera que ces états de situation comprendraient deux parties disparates : la première, avec des résultats certains, incontestables, définitifs pour les douze mois de l'année; la seconde avec des hypothèses seulement pour le surplus de l'exercice. Mais les opérations de la seconde année de l'exercice ne présentent, avons-nous dit déjà, qu'une faible importance relative (2). De plus, leur proportion demeure toujours à peu près invariable, de budgets en budgets. Ainsi, les statistiques montrent, d'une manière constante, que les 97 centièmes 1/2 environ des

(1) L'exposé des motifs de chaque budget contient des indications provisoires sur la situation du dernier exercice établies d'après les mêmes procédés.

(2) Le rapport de la Commission législative chargée d'examiner le projet de réduction de durée de l'exercice, du 26 mars 1887, par M. Georges Cochery,

constatations et des recouvrements de recettes sont opérés dans le cours des douze premiers mois, ce qui ne laisse que 2 1/2 o/o seulement à reporter. Pour les dépenses, 89 o/o des payements sont effectués pendant les douze premiers mois, 11 o/o seulement pendant l'année suivante. La faible importance et surtout la permanence de ces proportions annuelles rendraient ainsi les hypothèses évaluatives peu inquiétantes (1).

Toutes les fois, d'ailleurs, que le définitif met trop de temps à se produire, ne se consente-t-on pas du provisoire? Les chiffres du recouvrement des impôts ne sont-ils pas insérés chaque mois au *Journal officiel* tels que le télégraphe les transmet d'urgence au ministre? Les états de douane, que le commerce réclame sans délai, ne paraissent-ils pas d'abord en fascicules mensuels publiés sous toutes réserves (2), sauf à s'étaler longtemps après, dans les colonnes d'un volume jaune sur lequel pâlissent les statisticiens consciencieux?

De même, dès le mois de janvier de chaque année, le ministre des finances compléterait le bilan de caisse de l'année expirée par l'évaluation supplémentaire des opérations de la fin de l'exercice, afin que le parlement et le public possèdent, en temps opportun,

reproduit les statistiques suivantes extraites des comptes généraux des finances:

	Années.	Première année de de l'exercice.	Seconde année.	Proportion des opérations de la seconde année.
		fr.	fr.	
Recettes.	1883...	2.968.000.000....	70.000.000......	2.30 o/o
	1884...	2.954.000.000....	78.000.000......	2.50 o/o
	1885...	2.920.000.000....	81.000.000......	2.69 o/o
		fr.	fr.	
Dépenses.	1883...	2.759.000.000....	341.000.000.....	11 o/o
	1884...	2.773.000.000....	348.000.000.....	11 o/o
	1885...	2.864.000.000....	361.000.000.....	11 o/o

Les comptes généraux de 1897 et 1898 confirment à peu près ces proportions.

(1) Nous verrons plus loin, au chapitre XXIX, que la Cour des comptes italienne ne procède pas autrement. Pour contrôler les opérations ministérielles avec plus de célérité, elle n'hésite pas à se prononcer sur des résultats provisoires, dont l'authenticité lui paraît suffisante.

(2) De même, les statistiques de la production des houilles, des fontes, des fers, des aciers, des céréales, des vins, etc., sont publiées au *Journal officiel* avec des chiffres provisoires, aussitôt que leurs premiers éléments sont suffisamment connus.

le document d'ensemble qui leur est indispensable pour contrôler le passé, discuter l'avenir et, par ce moyen, préparer, en connaissance de cause, le prochain budget (1). Plus tard, seulement, le compte définitif de l'exercice, exact jusqu'au centime, serait minutieusement établi.

En tous cas, à moins de changer radicalement notre système et d'adopter franchement les comptes par gestion, ce qui finira peut-être, par devenir la solution nécessaire, aucun autre remède ne permettra de combattre les retards excessifs et inévitables qu'entraîne la comptabilité par exercice. L'avance de quelques mois sur la date de clôture des exercices édictée par la loi de 1889, dont nous reparlerons plus loin, constitue un progrès insuffisant eu égard à l'étendue des délais qu'il s'agit de rapprocher. A défaut du procédé des situations provisoires, autant vaudrait donc se résoudre à suivre l'exemple de l'Angleterre et de l'Italie, en impatronisant chez nous les comptes par gestion (2).

(1) Ce document deviendrait surtout utile, lorsque l'habitude aurait été prise de le consulter et que sa publication, continuée depuis un certain nombre d'années, aurait permis de s'en servir pour les comparaisons de budget à budget.

(2) M. Léon Say, dans son grand discours sur le budget de 1891, après avoir constaté que « les exercices se succèdent plus rapidement qu'ils ne se liquident », ne cache pas ses préférences pour les comptes par gestion. « Il y a là une « réforme considérable, très difficile à réaliser ; pour la mener à bien, il faut « la commencer. » (2 octobre 1890.)

CHAPITRE VI

UNIVERSALITÉ ET SPÉCIALISATION

Comment le budget est-il préparé? Règles générales de sa préparation. — § 1er. Principe de l'universalité. Toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être décrites *in extenso*, sans confusion, ni atténuation. Atteintes portées à ce principe. Les frais de perception sont déduits du montant des recettes jusqu'aux débuts de la Restauration. Résistance des régies financières à toute tentative de réforme. Ordonnance de 1817 et loi de 1818 qui font apparaître l'intégralité des recouvrements en recettes et les frais de perception en dépenses. — § 2. Progrès analogue réalisé, en 1822, à l'égard des recettes des divers ministères. Tentatives d'infraction poursuivies par la Cour des comptes : ventes de vieux matériaux, dissimulation de recettes derrière les dépenses: bronze de canons hors d'usage, bâtiments de la Légion d'honneur, etc. — § 3. Les budgets étrangers mettent en pratique le principe de l'universalité ; le budget anglais d'abord, d'une manière complète et minutieuse, sauf quelques exceptions. Dans les budgets allemands, les postes et les télégraphes n'apparaissent, sans doute, que pour leurs produits nets; mais les recettes et les dépenses des chemins de fer et des domaines sont développées *in extenso*. De même, en Belgique, en Italie, en Russie. — § 4. Avantages du système de l'universalité: il procure l'économie et la clarté. — § 5. Système de la spécialisation opposé à celui de l'universalité. Sa définition et ses mérites. Il ne serait pas à sa place dans les budgets, dont il troublerait l'économie. Réserves relatives aux budgets annexes et aux budgets extraordinaires, qui comprennent des opérations étrangères aux attributions normales de l'Etat. A l'égard du budget ordinaire, le principe de l'universalité doit toujours dominer et domine effectivement dans tous les pays.

Comment le budget est-il préparé? Ou plutôt, en subdivisant la question : Comment le budget doit-il être préparé? Comment est-il effectivement préparé par les divers gouvernements?

D'abord la théorie, puis son application.

Les qualités que doit posséder un projet de budget ne sauraient être énumérées toutes : sincérité, clarté, unité, économie, équilibre, etc., la liste serait interminable (1). Il faut, par conséquent,

(1) M. Léon Say, dans ses cours de 1884-1885 à l'Ecole des sciences politiques, désignait, comme qualités essentielles des budgets, les quatre suivantes :

s'attacher seulement aux plus essentielles. Or, à notre avis, deux d'entre elles ont le privilège de résumer toutes les autres :

1° Les budgets doivent décrire, *in extenso*, toutes les opérations de recettes et de dépenses, sans confusion, ni atténuation;

2° Les budgets doivent attribuer aux recettes et aux dépenses une évaluation aussi exacte que possible.

La première règle se nomme l'universalité; la seconde, la juste évaluation. Ces deux règles, nous le répétons, semblent, à elles seules, pouvoir remplacer toutes les autres. Lorsqu'un budget fournit la liste universelle des recettes et des dépenses du prochain exercice, et qu'il ajoute à chaque ligne de cette liste un chiffre d'évaluation aussi juste que possible, son rôle paraît rempli dans toute son étendue. On ne saurait demander davantage à ses préparateurs (1), au point de vue du mécanisme budgétaire. D'ail-

1° Le budget doit posséder l'unité; 2° Il doit être annuel; 3° Il doit être préalable; 4° Il doit représenter une personnalité comptable.

L'unité, dont nous allons nous occuper dans ce chapitre, tend à réunir, dans un total unique, toutes les recettes, d'une part, et toutes les dépenses de l'autre: « Il est nécessaire, dit M. Léon Say, d'enfermer le budget dans un monument « dont on puisse apprécier aisément l'ordonnance et saisir, d'un coup d'œil, les « grandes lignes. De là, le principe de l'unité. »

Le budget, en outre, doit être annuel, en ce sens que l'autorisation législative de lever des impôts et d'effectuer des dépenses ne peut être indéfinie. « Il faut « que le contrat soit limité dans sa durée. »

Puis, le budget doit être préalable, c'est-à-dire qu'aucune opération de recettes ou de dépenses ne doit précéder l'autorisation des représentants de la nation. « Le Parlement se trouverait engagé malgré lui, si l'exécution du budget pré- « cédait l'assentiment qu'il a seul le droit de donner..... Il serait commode de « ne pas compter, et le budget des recettes le plus simple a toujours été celui « du Juif-Errant. Avoir un fonds, fût-il de cinq sous, qui se renouvelle sans « cesse, c'est tout ce qu'il y a de plus commode. Ce n'est malheureusement pas « ainsi que les choses se passent. »

Enfin, le budget doit être une personnalité comptable, ce qui veut dire que le budget constitue un être de raison, avec ses droits et ses charges: « Le budget « est voté comme l'acte de naissance d'une personne destinée à se mouvoir pen- « dant toute une année. » (*Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885.)

Cette savante description des qualités nécessaires aux budgets méritait d'être rappelée ici dans son ensemble; car les nécessités de notre cadre vont nous obliger à en disperser les parties. Dans ce chapitre-ci, nous parlerons de l'unité. Dans le chapitre précédent, relatif à l'exercice, nous avons déjà parlé de la personnalité comptable des budgets. Dans des chapitres ultérieurs, il sera question de leur vote préalable et annuel.

(1) Sans doute, l'esprit d'ordre, d'économie, de réforme, etc., peut inspirer, plus ou moins heureusement, les préparateurs du budget. Mais ce sont là des qualités morales et personnelles, et non pas des qualités techniques, inhérentes au mécanisme même du projet de budget.

leurs, c'est être plus exigeant qu'on ne le suppose, comme on va s'en rendre compte.

§ 1er. — *Règle de l'universalité. Ordonnance de 1817. Extension successive de son application.*

Du moment que « toutes les recettes et toutes les dépenses pu-« bliques, sans exception, doivent recevoir la sanction des repré-« sentants du pays », il faut que chacune d'elles soit inscrite au budget, afin de prendre nominativement sa part de cette nécessaire sanction. Le principe de l'universalité devient donc la conséquence directe des idées auxquelles le préambule de ce livre a été consacré.

On peut définir l'universalité : « l'inscription budgétaire de « toutes les dépenses d'une part, et de toutes les recettes de l'autre, « chacune sur une liste distincte. »

Ce principe paraîtrait suffisamment démontré par lui-même, sans autres commentaires, si la tentation de le transgresser n'avait nécessité, dans la pratique, la création d'une série de formalités tutélaires assez compliquées. On n'aime pas, en effet, à noyer dans la masse ses propres recettes et dépenses. On aime, au contraire, à se ménager des ressources personnelles indépendantes, de petites réserves à son usage. De là, chez les administrateurs et les gouvernements, l'éternelle tentation de s'affranchir de la règle de l'universalité. Nous commencerons par rechercher quelles atteintes cette règle a reçues dans le passé. Nous verrons ensuite à quelles infractions elle se trouve encore exposée aujourd'hui, et quels obstacles les règlements opposent à ces tentatives d'infraction.

Sous l'ancien régime, à peine peut-on dire que les règles budgétaires aient été transgressées, puisque, à proprement parler, elles n'existaient pas. Si nous consultons le document budgétaire le plus célèbre et, relativement, le plus parfait de cette période, le compte rendu de Necker au roi de janvier 1781, nous y voyons les dépenses évaluées 253.954.000 livres, alors que leur véritable

total dépassait 520 millions (1). Des sommes considérables se trouvaient donc dissimulées, supprimées, par contraction ou confusion.

Les fermes générales, par exemple, déduisaient d'emblée de leurs recouvrements le montant des gages du parlement de Paris, de la Cour des aides, de la Chambre des comptes, une partie des rentes perpétuelles et viagères sur l'hôtel de ville, des remboursements au clergé, etc., soit : 77.573.000 livres. Sur 126.100.000 livres brut qu'elles recouvraient, elles ne versaient net au Trésor que 48.427.000 livres : 77.573.000 livres de dépenses payées directement demeuraient invisibles. De même, pour les produits de la Régie générale et de la Régie des domaines, pour les perceptions effectuées par les receveurs généraux, etc. (2). D'après ce procédé, auquel Necker ne sut, pas plus que ses devanciers, se soustraire, — il y serait arrivé avec le temps, — 250 millions de dépenses, sur 520 millions environ, disparaissaient des comptes. Presque la moitié du budget était, pour ainsi dire, annulée par compensation (3). Tous les tableaux financiers de l'ancien régime se trouvent entachés de la même atténuation, dont beaucoup d'auteurs modernes ont omis de se défier, lorsqu'ils citent Forbonnais, Mallet, ou Mathon de la Cour.

Sous l'assemblée constituante, le principe de l'universalité parut reprendre ses droits ; les recettes et les dépenses sont bien alors

(1) Le compte rendu de Necker aboutissait aux chiffres suivants : Revenus, 264.154.000 l. Dépenses, 253.954.000 l. Excédent de revenus, 10.200.000 l.

(2) Impositions perçues par les receveurs généraux (taille, capitation, vingtièmes)

Impositions perçues par les receveurs généraux (taille, capitation, vingtièmes)	148.590.000 l.
Charges assignées	29.050.000
Versé au Trésor royal	119 540.000
Produits bruts de la Régie générale	42.000.000
Charges assignées	33.100.000
Reste à verser au Trésor royal	8.900.000

Par ce procédé porté à l'extrême, on serait arrivé à compenser toutes les recettes avec toutes les dépenses, ce qui eût réduit à zéro le chiffre à inscrire au budget, ou plutôt à moins de zéro, car le déficit seul serait apparu en fin de compte.

(3) Cependant, lorsque Necker publia son fameux compte rendu, chacun s'écria « qu'on venait de déchirer le voile qui dérobait jusque-là le véritable état « des finances aux yeux du pays ». L'enthousiasme et les applaudissements furent universels. Le public alors se contentait de peu, car il est douteux que ceux qui applaudissaient si bruyamment à l'avènement de la lumière, vissent effectivement très clair.

comptées pour leurs totaux bruts. Mais les budgets de cette période, jusqu'au Directoire inclus, possèdent trop peu d'autorité (1) pour être cités comme modèles. Nous arrivons donc immédiatement au début du siècle.

Les budgets du Consulat et de l'Empire, malgré beaucoup de lacunes et d'insuffisances, eurent le mérite de développer régulièrement leurs recettes et leurs dépenses *in extenso*, en cessant de pratiquer le système des *contractions* signalées sous l'ancien régime, sauf en un point, celui des frais de perception, où l'abus se cantonna et d'où il devint très difficile de le déloger.

Jusqu'à la Restauration, en effet, le produit *net* des impôts apparaît seul en recette, les frais de perception demeurant compensés et ignorés. Chaque administration prélève le montant de ces frais à son profit, sans en rendre compte dans les documents législatifs, qui ne connaissent que les sommes nettes et liquides mises à la disposition du Trésor. Aussi doit-on commencer par rehausser les budgets de ces époques de 80, 100, ou 120 millions, suivant les années, afin de pouvoir les comparer aux budgets actuels. Pareille somme demeurait donc dans l'ombre, en recette et en dépense, aux yeux des représentants de la nation.

Cependant Napoléon, tout en dissimulant au parlement le montant des frais de perception, n'avait eu garde de se priver lui-même d'un renseignement aussi essentiel. Dès son avènement, l'arrêté du 26 prairial an XI interdit formellement aux comptables tout prélèvement direct ou occulte sur les recettes pour payer les dépenses. Le ministre Barbé-Marbois se félicitait de la mesure en ces termes : « Désormais, dit-il, toutes les recettes entrent dans « l'épargne sans retenue, et toutes les dépenses en sortent par les « mains des payeurs. Plus de causes, plus de prétextes de confu- « sion entre ces deux divisions capitales de nos opérations : tout « est reçu par les uns, tout est payé par les autres. » (Rapport du ministre du Trésor aux consuls, 25 nivôse an XII.)

Il eût été surprenant que la précision d'esprit de Bonaparte n'organisât pas, pour lui-même, une comptabilité claire et mé-

(1) Voir, au sujet des budgets de la Révolution, notre histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution.*

thodique. Mais il eût été plus surprenant encore de le voir s'en dépouiller en faveur des représentants du pays.

D'ailleurs, les administrations fiscales n'entendaient pas renoncer spontanément à la prérogative qui les rendait à peu près maîtresses absolues de leurs crédits, qui leur permettait de dépenser sans contrôle législatif le montant des sommes déduites à leur gré de la masse des recouvrements (1). Aussi, malgré l'avènement du régime parlementaire, les budgets continuèrent-ils, pendant plusieurs années après la chute de l'Empire, à maintenir dans l'ombre le chiffre des frais de perception. La puissance personnelle des administrations financières, du reste, considérablement accrue avec le développement des impôts, aggravait l'intensité de leur résistance. Comment triompher de l'autonomie abusive de ces corps organisés, possédant chacun un directeur général politique, assisté de son conseil, un caissier central, une comptabilité spéciale, un hôtel et des bureaux distincts, éloignés du ministère des finances (2). A l'exemple des anciennes fermes générales (3), les régies se considéraient alors comme des entreprises chargées, moyennant le prélèvement des frais nécessaires, d'alimenter les caisses du Trésor.

L'ordonnance royale du 26 mars 1817 n'hésita pas cependant à

(1) On se figure aisément quelles luttes durent soutenir les anciennes régies pour conserver cette précieuse indépendance, quand on compare leur situation à celle des régies actuelles, obligées de marchander leurs crédits les plus indispensables auprès des Commissions du budget.

(2) L'administration de l'Enregistrement logeait rue de Choiseul, nº 2. L'administration des Forêts, 23, rue Neuve-Saint-Augustin. Les Douanes occupaient, rue Montmartre, l'ancien hôtel d'Uzès. La direction générale des Contributions indirectes était installée, au Marais, rue Saint-Avoye, 24, dans l'ancien hôtel de Montmorency et dans celui de la Trémoille. L'administration des Postes, rue du Coq-Héron, dans l'hôtel Fleuriau d'Armenonville. Pendant ce temps, le ministère des finances se trouvait rue Neuve-des-Petits-Champs, nºs 40 et 42, dans l'hôtel Ponchartrain, sur l'emplacement occupé depuis par le théâtre italien et la Banque de France. Le Trésor royal demeurait 6 et 8, même rue des Petits-Champs.

L'ordonnance du 4 novembre 1824, de M. de Villèle, réunit ces administrations dans le grand bâtiment que Napoléon avait entrepris de construire pour y placer la Poste, rue de Rivoli, près de la place de la Concorde. En même temps, un joug uniforme centralisa entre les mains du ministre des finances le service de la comptabilité, du matériel, des pensions et des caisses, que chaque régie, jusque-là, dirigeait séparément pour la partie qui la concernait.

(3) « On n'eut qu'à remettre sur ses pieds l'ancienne table du Conseil des fer- « miers généraux. »

stipuler : « A l'avenir, les frais de régie seront réglés aux époques « et dans les formes adoptées pour les autres dépenses de l'État. « A cet effet, le produit brut des impôts sera porté en recette dans « le budget annuel et les frais de régie y seront compris en dé- « pense. » (Art. 3.) Le rapporteur de la Commission du budget s'exprimait ainsi : « Jusqu'ici, les budgets n'ont présenté que des « produits nets. Ne vous importe-t-il pas de connaître la nature et « l'objet de ces prélèvements, qui réduisent la recette effective de « près d'un tiers de la somme totale des recouvrements sur les « produits indirects et de un septième sur les contributions di- « rectes ? Les dépenses des régies ne doivent-elles pas être con- « senties aussi bien que les dépenses générales, pour lesquelles « vous votez des crédits ? » (Rapport du 23 mars 1818 sur les voies et moyens, par le comte Beugnot.)

En conséquence, le produit brut des impôts apparut enfin au budget des recettes, et le montant de leurs frais de perception au budget des dépenses, dans la loi de finances du 15 mai 1818, dont les totaux enflèrent subitement de 120 millions (1).

Depuis lors, les frais de perception ont figuré sans interruption dans les budgets successifs (2), conformément à la disposition

(1) Le budget du ministère des finances fut porté de 27 millions en 1817, à 169 millions en 1818 : augmentation d'une année à l'autre : 142 millions. Mais il faut déduire de ces 142 millions différentes dépenses nouvellement inscrites qui ne concernent pas les frais de perception. Ceux-ci se dégagent par approximation (car les chiffres n'apparaissent pas encore clairement) pour les sommes suivantes :

Contributions directes	17.000.000 fr.
Contributions indirectes	104.000.000 »
Total	121.000.000 fr.

Ces 121 millions de frais, comparés à un total de 832 millions de produit brut, donnent, pour l'ensemble, une proportion de 14 o/o, ainsi répartie : 4.60 o/o pour les contributions directes et 22 o/o pour les contributions indirectes (en y comprenant les achats de matières du monopole des tabacs et des poudres).

(2) Mentionnons cependant quelques tentatives assez étranges, inspirées sans doute par une pensée politique, pour revenir à l'ancien ordre de choses : « Il « n'entre jamais que des produits nets au Trésor ; c'est de produits nets seule- « ment qu'il est chargé et redevable. C'est sur cette forme de procéder qu'ont « été établis tous nos comptes de finances, en remontant jusqu'à celui rendu « par Desmarets en 1715, qui fut toujours regardé comme un modèle d'ordre « et de clarté. Le compte publié par M. Necker, en 1781, ceux rendus par ses « successeurs, ont été invariablement rédigés d'après cette règle fondamentale, « qui paraît la seule compatible avec l'esprit de nos institutions et avec les

suivante des décrets du 31 mai 1838 et 1862 toujours en vigueur : « Il doit être fait recette intégrale du montant des produits. Les « frais de perception et de régie, ainsi que les autres frais acces- « soires, sont portés en dépense. » (Art. 16.)

§ 2. — *Règle d'universalité posée par l'ordonnance de 1822. Infractions à ses dispositions, sans cesse poursuivies.*

Quelque temps après, de Villèle compléta la mesure précédente par l'ordonnance du 14 septembre 1822, dont l'article 3 dit : « Les ministres ne peuvent accroître par aucune ressource parti- « culière le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs ser- « vices respectifs. » Cet article, devenu depuis l'article 43 du décret du 31 mai 1862, organise, à l'égard des dépenses, le même principe d'universalité que la loi de 1818 avait fait prévaloir à l'égard des recettes.

Les ministres, à l'occasion des services de leurs départements, se trouvent, en effet, presque tous, soit accidentellement, soit d'une manière permanente, titulaires de certaines recettes, lesquelles, bien qu'étant nées dans le sein même de leur administration, ne leur appartiennent pas. Ils ne peuvent se les approprier ; ils n'ont pas le droit de s'en faire une ressource ; ils doivent verser intégralement leur montant brut au budget des recettes. De même que la loi de 1818 interdit de cacher une dépense derrière une recette, de même l'ordonnance de 1822 défend d'abriter une recette derrière une dépense. De part et d'autre, la description doit être complète : toutes les dépenses sont portées sur la page qui leur est réservée, toutes les recettes figurent sur une autre page. Quelle que soit la similitude de leur origine, en dépit de leur parenté, les unes et les

« principes d'une bonne comptabilité. Les frais de régie, les non-valeurs et les « restitutions ne peuvent entrer dans la loi de finances, sans jeter le désordre « et la confusion dans la comptabilité. En outre, cette forme tend à déplacer « la responsabilité ministérielle et à faire passer dans la main des Chambres « législatives une portion importante de la puissance exécutive. » Ce plaidoyer réactionnaire n'osa pas cependant aboutir à sa conclusion logique ; le rapporteur se borna à formuler l'espoir que ses observations ne seraient pas perdues, et « qu'elles pourront servir à amender les lois de finances qui seront préparées « à l'avenir ». (Rapport du marquis de Garnier, au nom de la Commission du budget de 1821, à la Chambre des Pairs, 28 juillet 1821.)

autres habitent un quartier distinct du budget : « Les ministres « ne peuvent accroître par aucune ressource particulière le mon- « tant des crédits affectés aux dépenses de leurs services respectifs. »

Diverses lois postérieures ont étendu, ou plutôt rappelé, l'application de ce principe d'universalité, parmi lesquelles figure d'abord la loi du 19 juillet 1845, relative aux *produits du travail des détenus dans les maisons centrales.* Jusqu'alors les maisons centrales augmentaient du montant de ces produits le chiffre de leurs crédits législatifs, contrairement aux prescriptions de l'ordonnance du 14 septembre 1822. La loi du 19 juillet 1845 édicta qu' « à partir du 1er janvier 1846 toutes les sommes provenant du « travail des condamnés et toutes les autres sommes qui ont été « attribuées aux maisons centrales de détention seront versées « dans les caisses du Trésor ». Comme conséquence de cette disposition, à partir de 1846, le budget ouvrit en recette, parmi ses produits divers, une ligne spéciale, qui comporte aujourd'hui l'inscription de trois à quatre millions (1). Corrélativement, un nouvel article prit place parmi les dépenses pour y mentionner le versement, entre les mains des condamnés, de la part qui leur revient personnellement dans le produit de leurs travaux (2).

La loi du 29 décembre 1876 a fait apparaître en recette, dans des conditions analogues, le produit des *droits des chancelleries diplomatiques et consulaires* (3). La loi du 28 décembre 1880 a pris les mêmes dispositions à l'égard des *revenus de l'École française à Rome* (4). Le décret du 31 décembre 1881 prescrit encore

(1) Extrait du budget de 1900:

Produit du travail des détenus dans les ateliers et pénitenciers militaires	9.309.800 fr.
Produit des maisons centrales de force et de correction	3.244.700
Produit du travail des condamnés transportés à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie	602.300

(2) Les condamnés, sur le produit de leurs travaux (tissage, cardage de soie, cordonnerie, bonneterie, filature, brosserie, etc.), reçoivent : 1° un pécule disponible, dont ils peuvent user pour les achats courants de supplément de nourriture, tabac, etc., dans l'intérieur de la maison ; 2° une masse de réserve destinée à subvenir à leurs premiers besoins, au moment de leur sortie de prison.

(3) Une recette de 1.200.000 fr. figure, aux produits divers du budget de 1900, comme produit des chancelleries consulaires et diplomatiques.

(4) Revenus ordinaires de l'Académie de France à Rome, 4.940 fr. (Budget de 1900).

de faire ressortir à part, sans compensation, les produits accessoires de la Trésorerie.

Le parlement, depuis les lois et ordonnances de 1818 et 1822, s'est donc efforcé d'étendre le principe de l'universalité.

Aujourd'hui, sauf les cas exceptionnels mentionnés plus loin, ce principe prédomine, s'il ne règne pas absolument, dans nos budgets, comme il serait désirable. On voit, par exemple, les produits des établissements industriels de l'État classés en recettes intégralement, et leurs frais en dépenses de même; les revenus des forêts, au lieu de profiter à l'administration spéciale chargée de leur entretien et de leur surveillance, rentrent dans la masse des recettes de la loi de finances; les objets, animaux, résidus, etc., provenant des manufactures de porcelaines et de tapisseries, des bergeries, vacheries, haras, entretenus par l'État, des fermes-modèles, écoles vétérinaires, écoles d'agriculture, ateliers de moulage, etc., ne profitent pas davantage à ces établissements, lesquels doivent puiser tous leurs crédits dans le budget des dépenses.

Une discussion à la Chambre des députés (1), au sujet de l'École d'horticulture de Versailles, montre bien jusqu'où cette distinction entre les recettes et les dépenses est poussée : le directeur de l'école n'a pas à s'occuper de la destination donnée aux fruits de ses jardins; il expédie ces produits franco à Paris au facteur des halles désigné par le ministre des finances, lequel intermédiaire verse leur prix de vente directement au Trésor. Ultérieurement seulement la comptabilité publique informe l'École des encaissements effectués, afin que les cours des fruits et légumes y soient au moins connus.

C'est ainsi encore que figurent, parmi les *Produits divers du Budget*, des recettes provenant de la vente des publications du gouvernement, de la valeur des fers confectionnés à l'école de maréchalerie de Saumur, des produits du concours général d'ani-

(1) A propos du règlement de l'exercice 1876, la Chambre des députés discutait, le 25 mars 1889, une résolution invitant les ministres à s'entendre pour produire, avec pièces justificatives à l'appui, une comptabilité régulière de l'Ecole d'horticulture de Versailles. « Les agissements les plus fantaisistes ont « pu se produire dans la gestion financière de l'école. » dit le rapporteur. (Séance du 25 mars 1889.)

maux de boucherie, du prix des insignes de l'ordre du Mérite agricole, etc...

Les administrations ne profitent même pas de leurs vieux meubles de rebut, ni de leurs vieux papiers (1). Le tout est remis aux mains des Domaines, qui en comptent directement au Trésor.

Pour bien comprendre les motifs de cette rigoureuse interprétation (2) des dispositions réglementaires de 1817 et de 1822, il faut considérer qu'à leur défaut un débordement universel se produirait, par voie de compensation des recettes sur les dépenses, et réciproquement, dans le sein de toutes les administrations, tant est vive la tentation qui les sollicite à s'attribuer les ressources

(1) L'administration des contributions indirectes autrefois sauvait de la vente les couvertures en parchemin de ses *portatifs*, afin de les faire servir de nouveau. Elle a dû renoncer à cette économie, contraire aux règlements. Tous les portatifs maintenant sont revêtus d'une couverture neuve et les vieilles couvertures vendues au poids.

(2) L'application du principe de l'universalité, malgré sa rigueur, doit éviter cependant d'être excessive. Ainsi, en 1818, lors de la discussion de la loi du 15 mai, un député demanda qu'on fît apparaître, en recette et en dépense, les remises des débitants de tabac. Ces remises, disait-il, doivent figurer parmi les recettes, parce qu'elles constituent une véritable contribution, payée par le public du fait du monopole des tabacs. Elles doivent, d'un autre côté, figurer en dépenses, parce qu'elles forment le salaire des débitants. (Discours de M. de Chauvelin, député, 23 avril 1818.) Le directeur général des contributions indirectes, M. de Barante, objecta qu'on ne saurait porter en recette ce qui n'a pas été reçu, ni porter en dépense ce qui n'a pas été réellement payé. Les 17.000 débitants de tabac ne sont pas des fonctionnaires, ce sont plutôt des *redevables surveillés*. Leurs remises n'ont pas le caractère d'appointements, mais de bénéfices commerciaux. « Ce que j'ai dit, ajoutait-il, ne tend pas à refuser les renseigne« ments nécessaires. Tout sera détaillé et mis sous les yeux de la Chambre. » En effet, le compte définitif des recettes mentionne, maintenant, chaque année, à titre de renseignement, l'importance des remises allouées aux débitants de tabac. Mais le budget lui-même continue à ne pas les comprendre dans ses évaluations, qui portent exclusivement sur le produit net des ventes.

De même, plus récemment, à propos des frais de Trésorerie, il a été reconnu impossible de distinguer, en recette et en dépense, les opérations des comptes courants du Trésor avec ses divers correspondants, qui, en effet, s'élèvent à 30 ou 40 milliards en recette, et à 30 ou 40 milliards en dépense. Vouloir, au lieu d'en présenter le solde, les développer *in extenso*, ce serait grossir au décuple les chiffres déjà suffisamment effrayants du budget actuel. L'amour de l'article 43 du décret du 31 mai 1862, poussé aussi loin, deviendrait déraisonnable.

Certaines recettes cependant, longtemps admises en atténuation des intérêts de la dette flottante et dissimulées dans un seul chiffre net, telles que les bénéfices sur fonds placés en report et intérêts payés par les emprunteurs à la caisse des chemins vicinaux et des établissements scolaires (Voir la discussion du 18 décembre 1884, à la Chambre des députés), figurent aujourd'hui à part aux recettes d'ordre.

qu'elles ont elles-mêmes créées (1). Le Trésor se trouve presque obligé de les leur arracher de force. De là provient la nécessité de règles strictes et universelles et d'un contrôle incessant pour faire respecter ces règles. Nous venons de parler des règles, parlons maintenant du contrôle.

Les rapports annuels de la Cour des comptes fournissent à son sujet des exemples instructifs. Parmi les infractions le plus souvent dénoncées, une des plus graves, autrefois tout au moins, consistait dans la vente par les arsenaux, usines, ateliers de la guerre et de la marine, etc., de vieux matériaux à leur profit. Ces établissements, en effet, périodiquement encombrés d'une quantité considérable de résidus, matières hors d'usage, débris de cuivres, ferrailles, instruments brisés, outils rebutés, déchets de toutes sortes, dont il importe de se débarrasser et qui représentent une valeur assez importante, doivent les remettre à l'administration des Domaines, pour être vendus au profit du budget des recettes : tel est le seul procédé régulier (2). Mais les ateliers et arsenaux, que ce procédé n'enrichit pas, inventent tous les subterfuges possibles pour éviter une telle dépossession. Le plus souvent ils vendent eux-mêmes les vieux matériaux de gré à gré, sous le manteau de la cheminée; ou bien ils les font remployer après transformation (3), ou bien, ils les comprennent secrètement dans

(1) Presque tous les services sont plus ou moins productifs de recettes. Ainsi, le ministère de la guerre, qu'on ne soupçonnerait certes pas d'enrichir le budget, fournit à lui seul près de 20 millions de recettes diverses.

(2) « Un arsenal a besoin de cent mille kilos d'acier, il possède dans ses magasins deux cent mille kilos de vieux fers ; rien, semble-t-il, ne serait plus « simple que de dire à un fondeur : Prenez mes vieux fers, je prendrai votre « acier et je vous payerai la différence. Oui, mais comment surveiller le fonc- « tionnaire chargé de ce marché direct ? il pourrait s'entendre avec le fondeur « et voler l'Etat. L'Etat ne veut pas être volé; de son côté, le fonctionnaire ne « veut pas être soupçonné. On repousse donc les marchés de gré à gré et on a « recours à la vente publique qui met complètement à couvert la responsabilité « des fonctionnaires. On pourrait perdre quinze ou vingt mille francs dans une « prévarication, on perd des millions dans les enchères, mais les *principes* « *administratifs* sont saufs. » (Série d'articles sur la marine, publiés par le journal *le Temps* sous la signature de M. Paul Bourde, 1888-1889.)

(3) Les marchés de *transformation*, d'après lesquels un entrepreneur reçoit de vieux matériaux à charge de les rajeunir et de les remployer, sont exceptionnellement autorisés, sous la condition que la transformation s'appliquera exclusivement « à des fournitures de même espèce, destinées à être remployées « pour les besoins du service d'où ils proviennent ». Tel est le texte des circu-

le marché d'un fournisseur qui en défalque le prix sur sa facture, etc. (1). Autrefois, avons-nous dit, les rapports de la Cour des comptes contenaient de nombreuses descriptions de ces manœuvres frauduleuses. Depuis plusieurs années, l'abus plus rarement signalé aurait-il cessé d'être mis en pratique? ou, plutôt, les précautions sont elles mieux prises pour le dissimuler (2) ?

Voici quelques autres exemples puisés également dans les rapports annuels adressés par la Cour des comptes au chef de l'État :

Le ministre de la marine, sollicité en 1876 de concourir à la dépense d'érection d'un monument en mémoire de l'un de ses prédécesseurs (3), trouva très économique de fournir sa souscription sous la forme de vieux canons condamnés et de chaînes hors d'usage. Le bronze des canons et des chaînes pesait 5.000 kilog. et valait 12.000 fr. environ. La Cour critiqua vivement l'opération.

laires interprétatives de l'article 43 du décret du 31 mai 1862, dont le paragraphe final déclare, dans les termes suivants, que les dispositions d'après lesquelles les ministres ne doivent pas accroître leurs crédits par des ressources particulières « ne sont pas applicables aux matériaux dont il aura été fait un réem- « ploi dûment justifié pour un besoin du service même d'où ils proviennent ».

De l'exagération des approvisionnements des arsenaux français, conservant encore, malgré les réductions opérées, un stock d'une valeur de 120 millions environ, résulte la formation d'une quantité de rebuts, dont l'administration de la marine ne sait plus que faire. Aussi, pour dégager les magasins, les lois de finances de 1888 à 1893 reproduisent-elles la disposition suivante : « Le « ministre de la marine est autorisé à livrer à l'industrie, *pour être trans-* « *formé et utilisé* au profit du service, le vieux matériel qui se trouve en « magasin jusqu'à concurrence d'un valeur de... » Le département de la marine doit ultérieurement produire le compte détaillé de ces marchés de transformation. (Budget de 1893, art. 64.)

(1) Ou bien même, ils s'abstiennent provisoirement de vendre. Dernièrement, un journal signalait l'existence dans les arsenaux d'une valeur de 40 millions de bronze de canons, inutilisés depuis que les canons nouveaux sont fabriqués en acier.

(2) « J'ai pu constater, dit un député, que, pour la manufacture de Tulle, par « exemple, où il se vend pour une dizaine de mille francs de limaille d'acier « tous les ans, il ne rentre pas un sou dans la caisse de l'Etat. Il est facile de « le vérifier ; il suffit, pour cela, de prendre les registres du receveur des do- « maines chargé de vendre les matériaux réformés appartenant à l'Etat. Eh « bien ! consultez ces registres, vous ne trouverez pas trace d'une seule de ces « opérations. » Plus loin il est question « de travaux ayant coûté 140.000 fr., « pour lesquels l'administration de la guerre n'a eu connaissance que d'une « dépense de 100.000 fr. ». (Discours de M. Borie, député, séance du 6 mars 1888.)

Le ministre de la guerre a répondu qu'il s'engageait à faire une enquête sérieuse et à mettre fin à ces abus, s'ils existent réellement.

(3) M. de Chasseloup-Laubat, à Marennes.

Il fallait, disait-elle, vendre les vieux canons et les vieilles chaînes, faire recette au budget du produit de leur vente ; puis, prélever le montant de la souscription sur les crédits de la marine ; en un mot, ne pas procéder par voie de compensation, mais distinguer le fait de la recette du fait de la dépense.

De même, la Cour des comptes n'admet pas que les bois abattus dans les jardins et parcs de Rambouillet et de Saint-Cloud soient affectés à la consommation intérieure des bâtiments ou à l'usage personnel des gens de service. Malgré la résistance du ministre des beaux-arts, elle veut que ces bois soient vendus par l'administration des domaines et que le chauffage soit entièrement payé sur des crédits législatifs.

Le palais de la Légion d'honneur, incendié sous la Commune, a été réédifié au moyen des souscriptions des légionnaires. Or, le grand chancelier, brave général qui connaissait mieux les champs de bataille que la comptabilité, n'hésita pas à appliquer directement aux travaux de réédification le montant des souscriptions qui affluaient dans ses caisses, sans les faire passer par le budget (1). L'attention du ministère des finances fut, en 1878, attirée sur ces irrégularités (2). Puis, en 1881, la nécessité d'un crédit législatif de 73.000 fr. pour achever le monument amena l'affaire devant les Chambres, qui, tout en accordant le crédit demandé, voulurent connaître les détails de l'opération. L'inspection des finances poursuivit, sur la demande du parlement, l'enquête qu'elle avait entreprise dès 1878 ; la Cour des comptes s'empara de la comptabilité, et il fut reconnu que la dépense totale atteignait 1.485.454 fr., sur lesquels les souscriptions des légionnaires avaient fourni 1.487.076 fr., dont le budget n'avait pas eu con-

(1) Les ressources réunies par voie de souscription en vue de la reconstruction du palais constituaient des *deniers publics* et, comme tels, devaient, dès le premier jour, figurer parmi les recettes de l'Etat. De même, les dépenses de construction devenaient des dépenses *publiques*.

(2) Dès le 1er février 1878, la Cour des comptes adressa au ministre des finances un référé au sujet de ces irrégularités, et, conformément à ses conclusions, un agent comptable spécial fut constitué par arrêté du ministre de la justice du 1er mars 1878. L'inspection générale des finances, d'un autre côté, fut chargée d'une enquête en 1880, afin de reconstituer, dans le sein même des bureaux de la Légion d'honneur, les détails de l'opération.

naissance (1). Si donc la Cour des comptes et l'inspection générale n'étaient pas intervenues à temps, — à temps, bien que tout fût fini depuis longtemps, mais c'était encore à temps pour la Cour des comptes, — les dépenses de reconstruction du monument de la Légion d'honneur n'eussent figuré dans les écritures publiques que pour 73.000 fr., au lieu de un million 1/2 environ, leur véritable chiffre. Et, plus tard, les archéologues, en compulsant les comptes officiels, auraient constaté, avec étonnement, qu'un si beau palais avait coûté si peu ! (2)

Pour atténuer la dépense de création des nouveaux régiments de cavalerie, décidée par la loi du 25 juillet 1887, le ministre de la guerre prescrivit, en 1888, de vendre de gré à gré les juments placées en dépôt chez les cultivateurs et non susceptibles d'emploi. 864 bêtes furent ainsi cédées à l'amiable pour un prix de 248.199 fr.; pareille somme se trouva, dès lors, soustraite au contrôle du parlement. La Cour des comptes observa que les juments auraient dû régulièrement être livrées à l'administration des domaines qui eût versé le prix de leur adjudication au Trésor ; le ministre de la guerre, de son côté, se serait pourvu auprès du parlement afin d'obtenir les compléments de crédits nécessaires (3).

En résumé, les règles d'universalité prescrivent de décrire et de classifier séparément toutes les recettes de l'État et toutes ses dépenses, sans atténuation, confusion, ni compensation, afin que les unes et autres s'offrent intégralement à la sanction et au contrôle des représentants du pays. Tel est l'objet des articles 16 et 43 du décret du 31 mai 1862.

Malheureusement, ces règles anciennes (4), dont l'administration

(1) En plus du produit des souscriptions, la Légion d'honneur réalisa une ressource de 100.000 fr. environ, en convertissant ses rentes 3 o/o en rentes 5 o/o, au moyen d'une opération de bourse, en 1876.

(2) Le grand chancelier de la Légion d'honneur, déclaré comptable de fait, a dû fournir un compte détaillé de ses recettes et de ses dépenses, qualifiées d'occultes. Ce compte d'ailleurs, reconnu exact, a été définitivement apuré par un arrêt de quitus des 11 et 25 mai 1885.

(3) Le rapport législatif concernant la loi de règlement de l'exercice 1888 (du 19 mars 1892), qui rappelle ces justes critiques de la Cour des comptes, conclut néanmoins à l'admission des circonstances atténuantes en faveur du ministère de la guerre.

(4) Quelques exceptions cependant sont à mentionner dans le passé. Ainsi

continue à poursuivre la stricte application, comme on vient de le voir, subissent dans les budgets actuels diverses atteintes, justifiées par des considérations d'ordre supérieur, et qui, dès lors, espérons-le, resteront exceptionnelles.

Ainsi, les dépenses des lycées et collèges n'apparaissent que pour leur solde: treize millions de subventions, par exemple, figurent seuls au budget de 1900 concernant les lycées de garçons, tandis que ces établissements coûtent réellement près de 36 millions brut par an. Vingt-trois millions en chiffres ronds se trouvent ainsi soustraits au vote des représentants du pays, par suite de compensations opérées entre les recettes et les dépenses (1). Il en est de même pour les lycées de filles. Toutes les Commissions du budget critiquent cette spécialisation.

En plus, la loi de finances de 1892 avait stipulé que les produits de la vente des matières remises par les services de la marine à l'administration des domaines constitueraient un budget à part, classé parmi les comptes spéciaux du Trésor, donnant lieu à

en 1817 et 1866, le solde des budgets spéciaux affectés à la dette publique et à l'amortissement rentrait seul au budget général.

La loi du 25 mars 1817, bien que le crédit commençât à reposer sur des bases solides, crut devoir stipuler : « Les produits nets de l'Enregistrement, du Timbre, « des Domaines et ceux des administrations des Postes et de la Loterie sont « affectés au payement des intérêts de la dette perpétuelle et au service de la « caisse d'amortissement ». (Titre X, art. 139.) Le rapporteur du budget commentait ainsi ce texte : « Afin de rendre cette spécialisation plus palpable, les « comptables qui recevront les produits dont il s'agit ne pourront être libérés « que par les récépissés de l'établissement qui sera chargé du service de la dette « (Banque de France, ou Caisse des dépôts). Et il sera dressé, *par un budget « séparé*, un compte distinct des recettes et des dépenses concernant la dette « publique. » (Rapport du comte Beugnot, 24 janvier 1817.)

Ces dispositions subsistèrent théoriquement jusqu'en 1830. Alors, comme les produits des impôts spécialisés avaient, en progressant, largement dépassé le montant des intérêts de la dette qu'ils devaient acquitter, le budget spécial dépouillé de toute signification, disparut sans bruit. En 1866, la loi du 11 juillet 1866 constitua, dans des conditions analogues, en faveur de l'amortissement, un budget spécialisé, qui prit fin en 1870.

(1) Ces 23 millions de recettes sont fournis par les familles pour 17 millions, et par les départements, communes, fondations, revenus patrimoniaux, bourses, etc., pour 6 millions. L'Etat y ajoute les 13 millions indiqués ci-dessus, afin d'équilibrer les 36 millions de dépenses. Régulièrement l'intégralité de ces recettes et de ces dépenses devrait figurer au budget général, et les 101 lycées de garçons, de même que les vingt lycées de filles, devraient cesser de posséder chacun un budget à part. Voir le rapport des commissions du budget de ces dernières années.

l'ouverture de crédits dans la mesure même des ressources réalisées. (Art. 39 de la loi du 26 décembre 1890.) Ce compte spécial, dont l'ouverture avait soulevé de justes protestations (1), a été liquidé par le versement de son solde créditeur en atténuation des découverts du Trésor. (Projet de loi de règlement de l'exercice 1892, art. 18.)

La loi du 2 juin 1891 attribue aux prélèvements effectués sur les fonds du pari mutuel une affectation spéciale dans le sein même du budget de l'État, en décidant que 1 o/o seraient exclusivement destinés à l'encouragement de l'industrie chevaline. Ces 1 o/o, dont le montant représente près de deux millions, au lieu de rentrer dans la masse des recettes, sont directement rattachés par voie de *fonds de concours* aux crédits du ministère de l'agriculture.

Enfin, la loi de finances du 16 avril 1895 (art. 53 à 56) a réalisé la vieille idée de caisse des Musées, depuis si longtemps agitée dans la presse et le parlement. Sous prétexte de mieux soutenir la lutte contre les collections étrangères, de défendre notre trésor artistique, archéologique, et historique, de relever le goût national, d'augmenter nos richesses en tableaux, statues, œuvres d'art anciennes et modernes, on n'a rien trouvé mieux que de mettre l'argent à part. Si l'argent mis ainsi à part arrive plus abondamment à sa destination, c'est au détriment des autres services moins privilégiés; la personnalité civile des musées du Louvre, de Versailles, de Saint-Germain et du Luxembourg ne distrait de la masse du budget sa fortune propre que pour en jouir plus largement.

Combien voudraient l'imiter, qui y réussiront peut-être un jour, l'exemple étant donné Ainsi la direction du service géographique, au ministère de la guerre, dont les publications, cartes et plans doivent être vendues à très bas prix dans un but de diffusion, prétend qu'elle ne saurait remplir sa mission tant que ses crédits

(1) Voir spécialement la séance du Sénat du 22 décembre 1890 : « Cet article « 39, dit M. Blavier, est, suivant moi, — le mot n'est pas trop fort, quoi- « qu'excessivement énergique, — une monstruosité financière. Car il a pour « effet d'établir un budget particulier à la marine à côté du budget général, « contrairement au principe constamment soutenu de l'unité budgétaire, qui « consiste à n'admettre qu'un seul budget pour l'Etat. »

demeureront étrangers au développement de ses recettes, tant que ses bénéfices ne lui serviront pas à étendre ses moyens d'action, tant qu'elle ne sera pas, en un mot, son propre éditeur (1).

Jusqu'ici le ministre des finances objecte très sagement, d'une manière générale, que les ministères de l'Intérieur, des Travaux publics, des Beaux-Arts, du Commerce, qui mettent également des publications en vente, pourraient, à leur tour, invoquer d'aussi justes motifs; que l'administration des manufactures de l'État et celle des contributions indirectes qui livrent des tabacs, des poudres, des allumettes, au public pourraient, de même, réclamer leur autonomie; que la poste, les télégraphes, les téléphones, etc., se trouvent dans une situation analogue; que le budget tout entier ne se composerait plus bientôt que de services spécialisés!

Lorsque l'Algérie, en 1891, réclama avec tant d'insistance la création d'un budget spécial à son profit, ce sont précisément ces raisons qui firent rejeter la proposition. « Nous avons lutté pen-« dant un demi-siècle pour conquérir l'unité budgétaire ; tous les « ministres des finances s'y sont appliqués. Chaque année, on « cherche à rendre cette unité à peu près complète. Avec l'unité « budgétaire, nous avons conquis l'ordre et le contrôle des finan-« ces. Moins que jamais, aujourd'hui, il faut laisser se dissoudre « ce faisceau de garanties. » (Discours au sujet du budget spécial de l'Algérie, par M. Boulanger, sénateur, 2 mars 1891.)

Les ports de commerce, les canaux et rivières, les services hospitaliers, pénitentiaires, artistiques, etc., tous les établissements, en un mot, détenteurs directs ou indirects de recettes prétendraient à un budget particulier; car chacun d'eux ne songe qu'à lui-même, croit que son propre horizon borne le monde, que son intérêt particulier prime tous les autres, et ne paraît pas se douter du caractère tout à fait relatif de son importance : l'universalité du budget remet heureusement ces ambitions personnelles à leur juste place.

(1) Elle y arrive souvent, en réalité, par divers subterfuges.

§ 3. — *Le principe de l'universalité dans les budgets anglais, prussien, belge et italien.*

Le parlement anglais, dès 1848, adopta la motion suivante : « La Chambre a délibéré qu'elle ne pouvait administrer efficace- « ment les revenus de l'État, si le montant total des impôts et des « autres sources de revenus publics n'était pas versé au Trésor « ou porté à son compte (1). » (30 mai 1848.)

En 1856 seulement la mesure fut complètement réalisée et l'intégralité des recettes et des frais de perception apparut aux budgets pour subir le contrôle de la Chambre des Communes. Cette innovation entraîna, d'une année à l'autre, dans les statistiques fiscales anglaises, le même phénomène d'augmentation subite qu'en France, après 1818. A partir de 1856, surgit inopinément une différence en plus de 4.500.000 livres (112.500.000 francs), dont il faut avoir bien soin de tenir compte quand on se livre à des comparaisons.

Non seulement, le budget anglais met en évidence les frais de perception, mais il détaille les plus minimes recettes provenant des diverses administrations. On voit, parmi les *Miscellaneous revenues*, figurer les articles suivants : vente d'objets et matières réformés des ministères ; — produit du travail des condamnés ; — vente des catalogues des musées (British museum, National Gallery) ; — produit des entrées à National Gallery, au British museum, au south Kensington museum, à Bethnal green museum, à la Tour de Londres, etc. ; — produit de la vente des vieilles matières provenant des palais royaux, des édifices publics, des Chambres du parlement, des administrations, des musées, etc... ; produits des *conscience money*, ou restitutions anonymes (2) ; — produit de la vente des livres, papiers, cartes, fournitures, etc., du Stationery office, etc., etc. (3).

(1) Sir Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.*

(2) Les *Conscience money* figurent pour 14.700 fr., dans le *Finance account* de 1899. En France, les *Restitutions* s'élèvent à 27.350 fr. pour 1900.

(3) Le *Finance accounts* contient 265 titres différents de *Miscellaneous reve-*

Les produits des domaines (Woods, forests and land revenue of the crown) figurent régulièrement aux *Finance accounts* pour 14.048.000 fr. de recettes brutes et 2.795.000 fr. de dépenses (Financial year 1898-1899). Mais les budgets ne donnent que le solde de 11.200.000 fr.

Le principe de l'universalité ne subit d'atteinte quelque peu importante en Angleterre qu'en ce qui concerne les escomptes, drawbaks et restitutions, déduits d'office des recettes et n'apparaissant pas, dès lors, parmi les dépenses budgétaires. Un article déjà cité, de sir Stafford Northcote, sur les finances de l'Angleterre, s'exprime ainsi : « C'est donc *presque* le produit brut qu'on inscrit « actuellement au budget. » Ce *presque* vise les dépenses dont nous venons de parler, soustraites des recettes pour un total de 56 millions environ. En dehors de là, le principe de l'universalité domine la comptabilité anglaise.

L'Allemagne, de même que l'Angleterre, respecte le principe de l'universalité, sauf à l'égard des produits des postes et des télégraphes qui ne figurent aux budgets impériaux que pour leur net. Ainsi le Reichstag, en 1899-1900, n'inscrit que 60.000.000 fr. de recettes à la ligne Postes et télégraphes, alors que ce service rend brut 450 millions environ, d'après le dernier rapport de la commission du budget. C'est, on le voit, une contraction de 390 millions que subissent les budgets de l'Empire (1).

En outre, les droits de douanes et de timbre, les taxes sur le tabac, le sucre, le sel, l'alcool et la bière, ne sont versés au Trésor impérial par chacun des États particuliers que pour leur produit net. Les États, chargés d'en opérer le recouvrement dans leurs limites respectives, s'indemnisent d'abord des frais de perception, conformément à un tarif arrêté en Conseil fédéral (4 o/o sur les produits du sucre, 15 o/o sur les produits de l'eau-de-vie, des tabacs, bières, etc.); puis ils s'attribuent un supplément destiné à compenser les frais de restitution et de drawbacks. Les impôts ne parviennent dans les caisses de l'Empire qu'une fois ces prélèvements

nues, ne comportant, pour la plupart, qu'un chiffre peu important, qui s'abaisse souvent à quelques livres seulement.

(1) Cet exemple prouve combien il est nécessaire de bien connaître la contexture des divers budgets avant de se lancer dans des comparaisons.

effectués. La Prusse seule inscrit de ce fait en 1900 une recette d'environ 45 millions fr., soustraite au budget de l'Empire. Mais, à part ces exceptions, les budgets allemands décrivent aussi universellement que possible leurs autres opérations.

La Prusse, dont la majeure partie des recettes provient de produits de chemins de fer et du domaine de l'État, semblerait excusable de n'établir qu'au net les comptes de ces exploitations industrielles. Cependant ce sont bien les 1.607.000.000 fr. de revenu brut des chemins de fer (1) que le budget de la Prusse pour 1899-1900 inscrit parmi ses recettes, de même qu'il porte, d'un autre côté, en dépense leurs 943.680.000 fr. de frais d'exploitation (2). Il en est de même pour les forêts, les mines, les usines, les salines, les houillères, les établissements de bains minéraux, les domaines agricoles, etc. Toujours, les recettes et les dépenses, inscrites pour leur produit brut, se développent distinctement dans les colonnes du budget prussien (3).

En Autriche, l'exposé du projet de budget cisleithan faisait remarquer, par l'organe de M. Dujanewski, ministre des finances en décembre 1890, que si les recettes et les dépenses semblaient alors augmentées de près de 20 millons de florins, c'était que,

(1) Le principe de l'universalité, à l'égard des chemins de fer, en Prusse, s'est affirmé progressivement. En 1885, le ministre des finances s'exprimait ainsi : « Certaines lignes de chemins de fer, qui, dans le budget précédent de 1884-1885, « ne figuraient encore que pour leur produit net, ont été, conformément aux « principes de notre comptabilité publique, portées en recettes et en dépenses « pour leur chiffre brut dans le budget de 1885-1886. » (Exposé de M. de Scholz, ministre des finances, 19 janvier 1885.) En vertu de cette décision, 116 millions de francs de recettes et de dépenses de chemins de fer, qui échappaient encore alors à la règle commune, sont rentrés sous son joug, à partir de 1885-1886.

(2) Il ne faudrait pas, du rapprochement de ces chiffres, conclure que les chemins de fer, en Prusse, rapportent net à l'État près de 700 millions de francs. Si l'on tient compte, en effet, des arrérages et de l'amortissement des emprunts contractés pour la construction et l'acquisition des chemins de fer (lesquels sont classés à la dette publique), leur bénéfice net ne ressort plus qu'à quelques dizaines de millions.

(3) Produits des	forêts	89.670.000 fr.
—	mines	
—	usines	186.600.000
—	salines	
—	établissements de bains minéraux	
—	domaines	33.000.000

(Budget de la Prusse pour 1899-1900.)

pour la première fois, on venait de suivre les règles de comptabilité qui prescrivent de faire figurer au brut les opérations des chemins de fer exploités par l'État pour le compte de sociétés privées.

L'Italie, dans sa nouvelle loi de comptabilité, n'a pas manqué d'ordonner formellement l'inscription budgétaire de la *totalité* des sommes recouvrées, à quelque titre que ce soit. (Art. 43 de la loi du 17 février 1884.) Ses budgets sont construits en conformité de ce principe.

Les budgets de la Russie distinguent de même, avec beaucoup de détails, leurs recettes et leurs dépenses.

La Belgique, comme la Prusse, développe *in extenso* les opérations de ses chemins de fer et autres domaines. Ainsi son budget des recettes de 1900 porte 194.500.000 fr. à provenir des chemins de fer, 8.900.000 francs à provenir des télégraphes et téléphones, 24.771.000 fr. à provenir des postes, 1.200.000 fr. à provenir des paquebots d'Ostende, etc., avec inscription des dépenses correspondantes à l'autre partie du budget. Les recettes destinées au fonds communal, que le Trésor ne perçoit que pour les restituer, sont également comprises parmi les totaux des sommes encaissées : 37.720.440 fr. figurent de ce chef dans le *budget spécial des recettes et dépenses pour ordre*, budget constitué en Belgique précisément pour faire apparaître, suivant sa définition, « les fonds « de tiers ou particuliers dont le Trésor effectue la recette et le « remboursement. » (Art. 24 de la loi du 15 mai 1846.) Outre les opérations du fonds communal, ce budget pour ordre comprend les entrées et sorties des caisses d'épargne, les consignations, etc., soit 1.458 millions en total de recettes et dépenses, gros chiffre, triple du total du budget ordinaire, qui montre combien la Belgique respecte le principe de l'universalité. On ne peut guère, d'ailleurs, y citer d'autre exemple de contraction que celui de l'excédent des recettes de l'École militaire porté seul sous cette forme *nette* au budget des voies et moyens depuis 1893.

La règle de l'universalité, en honneur dans tous les pays, justifie déjà suffisamment ainsi ses mérites.

§ 4. — *Mérites du principe de l'universalité.*

Cependant il semble nécessaire de préciser la nature même de ces mérites : deux mots les résument à notre avis : économie et clarté.

L'économie sans doute réside beaucoup plutôt dans la volonté des gouvernants que dans l'emploi d'un mode de comptabilité déterminé : nul procédé, à proprement parler, ne saurait produire automatiquement l'économie. Mais d'habiles précautions peuvent mettre le législateur en garde contre les entraînements; de sages règlements peuvent le préserver des tentations. Si, par exemple, il est démontré, comme nous l'avons fait, qu'un trop intime rapprochement entre les recettes et les dépenses favorise les abus, le système qui tendra à supprimer leur promiscuité exercera nécessairement une influence d'économie sur le budget.

Lorsque les administrations financières, avant 1818, puisaient à leur gré dans leurs recettes pour payer leurs dépenses, le taux des frais de perception atteignait un niveau exorbitant. Le rapport de Chabrol, ministre des finances, en 1830, constate qu'à partir du jour où fut effectuée la réforme qui classa les frais de perception parmi les dépenses publiques, le montant de ces frais diminua dans une proportion considérable.

Le second avantage de l'universalité est la clarté : plus de compensations, d'atténuations, de dissimulations de recettes derrière les dépenses ou de dépenses derrière les recettes, par conséquent, plus de coins noirs, de cachettes, où s'abritent les opérations suspectes. M. di Rudini, président du Conseil, disait, le 9 novembre 1891, à Milan : « Permettez-moi, Messieurs, de déclarer et de répéter hautement que le déficit ne se blottira plus dans ces fameuses *cachettes* qui ont été si opportunément dénoncées. Les excédents ou les déficits de nos budgets seront formulés par un seul chiffre. »

Toutes les recettes et toutes les dépenses étant décrites et inscrites à part, l'addition de chaque colonne résume la situation budgétaire. Le budget, un pour la recette, un pour la dépense, de-

meure un également dans sa conclusion : équilibre, excédent, ou déficit. Comme le dit M. Léon Say : « Le principe de l'unité est « un principe de clarté. Personne ne peut connaître sa situation « financière qu'en l'embrassant tout entière. » L'unité produit la lumière par le fait seul de sa simplicité (1).

« L'unité de budget consiste à ne pas faire de comptes à part, à « ne pas attacher au gros budget le petit budget de tel ou tel ser- « vice avec sa comptabilité spéciale..... L'unité consiste à ne pas « diviser l'administration en cinq, six, dix, trente usines : l'usine « des postes et télégraphes, l'usine des tabacs, l'usine des chemins « de fer, l'usine de telle ou telle direction ministérielle.

« Il n'y a d'unité de budget que si on a réussi à faire entrer « toutes les recettes dans une seule caisse et à faire sortir l'argent « de toutes les dépenses du même et unique grand fonds commun. « Il n'y a d'unité budgétaire que si on a pu traiter tous les crédits « ouverts par les Chambres dans les mêmes conditions de justifi- « cation, d'annulation et de report. » (Extrait d'une lettre écrite par M. Léon Say à propos du budget de 1891. *Journal des Débats*, 7 octobre 1890.)

Tels sont les avantages du système de l'universalité, adopté dans tous les pays.

§ 5. — *Système de la spécialisation, opposé à celui de l'universalité.*

A l'inverse du système de l'universalité, la spécialisation — il faut s'empresser de définir le mot tant il paraît barbare au premier abord — « consiste à isoler chaque service en distrayant de « la masse les recettes et les dépenses qui lui sont propres ».

C'est donc bien l'opposé du système de l'universalité, lequel, avons-nous dit, groupe toutes les recettes du budget sur une page et toutes ses dépenses sur une autre page. Avec la spécialisation, au contraire, chaque service dégage les résultats de sa propre

(1) Lire aussi, au sujet de l'unité du budget, le discours prononcé par M. Boulanger au Sénat, à l'occasion du projet de constitution d'un budget spécial en faveur de l'Algérie. (Séance du 2 mars 1891.)

exploitation et fait ressortir individuellement ses bénéfices ou ses déficits.

Grâce à ce procédé, ajoutent ses partisans, les éléments analogues sont juxtaposés rationnellement et industriellement, ce qui développe chez les administrations un sentiment de responsabilité, seul capable d'encourager leurs efforts; les pouvoirs publics, en outre, apprécient par ce moyen les résultats obtenus dans le sein de chaque service, toutes choses que le système inverse exclut absolument.

Déjà, du reste, les exemples cités précédemment à l'occasion du domaine de l'État, des forêts, des arsenaux de la guerre et de la marine, des maisons de détention, des cartes et plans, etc., ont permis de concevoir la portée des bonnes raisons invoquées en faveur de la spécialisation. Ces bonnes raisons, nous les admettons de prime abord. Il est certainement désirable que tout service puisse rassembler en un seul faisceau ses recettes et ses dépenses particulières, de manière à mettre en relief le solde qui le concerne.

Pour les forêts de l'État, pour les vacheries, bergeries, établissements horticoles, manufactures, postes et télégraphes, canaux, rivières, chemins de fer, ports de commerce, etc., le parlement et le public, l'administration elle-même ont intérêt à découvrir, du premier coup d'œil, la situation définitive, à dégager immédiatement ce critérium certain de l'utilité des opérations : excédent de recettes ou déficit.

Mais à qui incombe le soin de fournir de tels renseignements? Est-ce au budget? Évidemment non. Nous n'avons pas besoin d'insister sur ce qui vient d'être amplement démontré, à savoir que l'idée de budget est incompatible avec la spécialisation. C'est donc en dehors du budget qu'il faut rechercher ses avantages.

Pour cela, il suffit de demander à chaque administration de publier annuellement le compte rendu raisonné de sa gestion, compte rendu nécessaire, d'ailleurs, à tous les points de vue. Dans beaucoup de pays, en Angleterre notamment, ces rapports annuels forment dès à présent une obligation imposée aux services. En quelques pages, dans des cadres déterminés d'avance, ceux-ci

décomposent les chiffres inscrits aux budgets, rapprochent les dépenses des recettes corrélatives, et déduisent, comme le ferait un établissement industriel, les résultats nets de leur exploitation. Puis, des tableaux statistiques de toute nature (1) complètent et commentent ces résultats.

De même, en Prusse, le volume du budget, après avoir d'abord présenté distinctement l'universalité des recettes et l'universalité des dépenses dans le projet de loi lui-même, comme nous l'avons vu, reprend, dans une seconde partie, sur laquelle aucun vote ne portera plus, uniquement à titre d'éclaircissement, la spécialisation de chacune des administrations industrielles précédemment développées. Là réside la spécialisation rationnelle, à bon droit réclamée : elle fait défaut chez nous. Mais sa place, nous le répétons, n'est pas dans le budget général de l'État.

(1) Voir plus loin, au chapitre XXX, la citation des rapports annuels des Commissaires du revenu intérieur, des Commissaires des douanes, du Directeur général des postes, etc.

CHAPITRE VII

ÉVALUATIONS BUDGÉTAIRES DES RECETTES ET DES DÉPENSES

§ 1er Évaluation des recettes : sagacité et sincérité. Système automatique d'évaluations d'après les résultats effectifs du dernier exercice connu. Ses avantages ; son introduction en France en 1823 ; ses vicissitudes à diverses époques. — § 2. Système des majorations, mis en pratique en 1854 et rétabli officiellement en 1883. Motifs invoqués en sa faveur. Il échoue dans l'application. — § 3. A l'étranger, les évaluations de recettes s'effectuent sans difficulté, parce qu'elles sont plus rapprochées des faits. Prévisions de recettes en Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis, en Italie, etc. Le changement de date de l'ouverture de l'année financière y favorise les justes évaluations. — § 4. Évaluation des dépenses. Définition du mot *crédit*. Crédits évaluatifs et crédits limitatifs. Précautions de contrôle à l'égard de chacun d'eux. En matière de dépenses, les évaluations ne sauraient être soumises à des règles de comptabilité précises et automatiques.

§ 1er. — *Mode d'évaluation des recettes. Système automatique.*

L'inscription universelle des recettes et des dépenses doit être complétée, avons-nous dit, par de *justes évaluations*. Au bout de chaque ligne de recettes et de chaque ligne de dépenses, doit figurer un chiffre, chiffre aussi exact que possible : à ce prix seulement la préparation du budget possédera les qualités matérielles qui lui sont indispensables.

La nécessité des évaluations, sans épithète, n'a pas besoin d'être démontrée : il s'agit d'éclairer les représentants du pays, en leur soumettant sous une forme numérique le montant des autorisations qu'ils auront à consentir, de parvenir, en outre, à dresser la balance du budget, objet même de sa préparation.

Mais ces évaluations n'ont de mérite qu'à la condition d'être justes. Le mot *juste* devient donc ici prédominant et tous les développements de ce chapitre vont s'attacher à mettre en relief sa valeur.

Pour formuler de justes évaluations, deux qualités sont essentielles : sagacité et sincérité : la sagacité, qui permet aux préparateurs du budget de voir clair dans l'avenir, aussi clair que possible; la sincérité, qui les engage à déclarer la vérité lorsqu'ils l'ont discernée. Ces deux qualités ne vont pas l'une sans l'autre. A quoi sert d'être sincère, si l'on n'est pas sagace? Que devient la sagacité si, par défaut de sincérité, la lumière est mise sous le boisseau? Vaut-il mieux ne pas voir la vérité ou ne pas la dire, tromper ou se tromper? Encore une fois, la réunion des deux qualités conduit seule à de justes évaluations.

La sagacité est un don de l'intelligence que l'expérience perfectionne (1). Souhaitons aux préparateurs du budget de le posséder, car aucun règlement ne saurait le leur procurer.

Au contraire, dans une certaine mesure, le règne de la sincérité peut être assuré au moyen de prescriptions effectives, prescriptions d'autant plus indispensables que les tentations à l'encontre de la sincérité sont non pas irrésistibles — il n'en existe heureusement pas de telles — mais très redoutables.

L'équilibre du budget étant le problème de la loi de finances, chacun cherche trop souvent à le résoudre au gré de ses désirs, en torturant les chiffres, lesquels se laissent facilement faire. La main du ministre des finances doit trembler quand, arrivant au bas de la dernière page de ses évaluations, il en pose les totaux : le sort de ses combinaisons financières, son propre sort peut-être, dépendent de l'addition qui s'achève. Si la colonne des dépenses est la plus forte, c'est le déficit, avec toutes ses conséquences. Si, au contraire, la colonne des recettes l'emporte, c'est l'excédent, c'est-à-dire, le succès. Quelle terrible tentation, dès lors, d'enfler les évaluations de recettes et de réduire les évaluations de dépenses! Et, pour cela, il suffit de reviser ces évaluations, de les infléchir, de les enfler ou de les réduire conformément à ses sentiments préconçus, jusqu'à ce que leur total aboutisse au résultat voulu! D'ailleurs, les illusions, volontaires ou non, se mettent

(1) L'expérience financière développe la sagacité par les exemples qu'elle fournit, les uns à suivre, les autres à éviter. Même quand on a mal évalué soi-même autrefois, l'expérience des anciennes erreurs devient profitable : seulement, il ne faudrait pas passer sa vie à en acquérir ainsi.

de la partie et dissimulent aux yeux du public, aux yeux de leur auteur même, ce que ces contournements peuvent avoir de répréhensible (1).

Aussi, en France, où l'on ne craint pas de suspecter soit la sagacité soit la sincérité des préparateurs des budgets, a-t-on jugé nécessaire d'organiser, pour les recettes, un système dit *automatique* qui ne laisse rien ou presque rien à l'arbitraire.

Ce système automatique est le premier des trois systèmes susceptibles d'être employés pour l'évaluation des recettes (2):

1° Système automatique,

2° Système des majorations,

3° Système de l'appréciation directe. Nous les examinerons successivement.

Le système automatique, ou de la *pénultième année*, consiste purement et simplement à inscrire, comme produits probables de l'exercice futur, les résultats effectifs du dernier exercice connu. Ce sont les faits réalisés pendant la plus récente période des douze mois précédant l'époque de la préparation du budget qui constituent l'assiette définitive de ses prévisions.

Le procédé, on le voit, place les préparateurs du budget sur un terrain déjà parcouru ; il leur assigne le passé comme modèle

(1) Cette tentation d'enfler les recettes pour aligner le budget est prise sur le fait dans la curieuse déclaration suivante d'un sénateur, ancien directeur général de l'Enregistrement, à propos de la taxe d'accroissement : « Les prévisions budgétaires de la loi de 1880 ont, en effet, été fixées officiellement à 3.257.000 fr., mais elles ont été élevées à ce chiffre pour les besoins de la cause. Les évaluations de l'administration ne dépassaient pas un million et demi. Si on les a alors majorées à 3.257.000 fr., c'est qu'on avait besoin de réaliser l'équilibre du budget. (Hilarité générale.) J'affirme ce fait qui est démontré par les documents officiels... Je ne dis rien qui doive provoquer une grande surprise. Plus d'une fois, au dernier moment, quand on est embarrassé pour établir l'équilibre, on majore les recettes : cela est arrivé pour les douanes : c'est ce qui a eu lieu en 1880 pour l'accroissement. » (Discours de M. Boulanger, sénateur, 9 avril 1895.)

(2) Un exposé complet des procédés d'évaluation des recettes devrait commencer par envisager le sujet au point de vue des créations d'impôts, puis au point de vue des modifications de tarifs, pour aborder seulement, en troisième lieu, les évaluations des produits budgétaires annuels. Mais, dans la crainte d'allonger et d'interrompre la suite de notre travail, nous ne parlons ici que des évaluations annuelles.

Lire cependant, au sujet des *Dégrèvements*, l'article très étudié de M. de Foville dans le *Dictionnaire des finances*.

exact de l'avenir, et les invite seulement à transcrire, à titre de prévision, les chiffres d'encaissements effectués antérieurement. Au surplus, voici comment les divers exposés ministériels décrivent eux-mêmes le système en vigueur :

« Les impôts et revenus indirects de 1890 ont été calculés « d'après les recouvrements effectifs de 1888, tels qu'ils ont été « publiés au *Journal officiel* du 7 février 1889. On a toutefois « tenu compte de l'accroissement de produit dû à la bissextilité « (de 1888) (1). » (Exposé du 9 février 1889.)

« Pour tous les produits qui n'ont été l'objet d'aucun change- « ment légal, l'évaluation des recettes a été rigoureusement éta- « blie d'après les résultats acquis pendant l'exercice 1890, confor- « mément à la règle de l'antépénultième année. » (Exposé des motifs du budget de 1892.) (2).

« Les résultats de l'exercice 1894 doivent, en ce qui concerne « les produits recouvrés par les administrations de l'enregistre- « ment, des douanes, des contributions indirectes et des postes (3), « servir de base pour l'évaluation des recettes à prévoir en 1896... « Il convient de s'en tenir à la règle ordinaire et d'accepter pour « base des produits de 1896 les résultats connus de 1894. » (Exposé des motifs du budget de 1896.)

L'exposé des motifs du budget de 1897 répète encore : « Selon « la règle qui doit servir de base aux prévisions de recettes et « dont nous avons tenu scrupuleusement à ne pas nous écarter, « c'est d'après les recouvrements de la pénultième année que de- « vaient être calculées les ressources de l'exercice 1897. »

Pour 1900, les mêmes phrases sont fidèlement reproduites.

Tel est le principe dont chaque ministre des finances, chaque Commission du budget tiennent à honneur de proclamer annuellement la stricte application, afin de mettre leur sincérité à l'abri

(1) La journée du 29 février, dans les années bissextiles, représente, à elle seule, 6 millions et demi passés de perceptions d'impôts indirects.

(2) Lire, au sujet des évaluations de recettes de 1891, les rapports des 6 décembre 1890 à la Chambre des députés et 13 décembre 1890 au Sénat, formulant certaines critiques importantes à étudier.

(3) Les impôts indirects et les monopoles, dont le rendement oscille sans cesse conformément aux mouvements de la fortune publique, sont, en effet, les seuls que vise le système d'évaluations automatiques, comme nous allons le dire.

du soupçon. C'est bien, comme nous le disions, un procédé automatique, car il n'exige aucun effort de prévision intelligente : les chiffres de la dernière année connue (1) sont simplement reproduits d'une manière textuelle, dans leur ensemble et dans leur détail (2).

Remarquons toutefois que les produits des impôts indirects et des monopoles sont seuls traités de la sorte : si nous avons généralisé jusqu'ici c'est parce que les produits des impôts indirects et des monopoles représentent les quatre cinquièmes du budget, et qu'en outre leurs oscillations exigent, d'une manière à peu près exclusive, des précautions spéciales.

Pour les contributions directes, dont le rendement annuel varie peu sensiblement, sans brusques à-coups tout au moins, surtout quand elles sont de répartition (3), pour les produits divers, pour les recettes d'ordre, etc., on emploie *l'appréciation directe* (4),

(1) La règle dite de la *pénultième année*, dans sa stricte application, exige que les produits de cette pénultième année soient considérés comme la base irrévocable des prévisions, même si une période postérieure de douze mois complets, accomplie avant le vote du budget, fournit d'autres résultats. Ainsi, en décembre 1890, au moment du vote du budget de 1891, on constata que les douze derniers mois connus alors donnaient 7 millions de plus que la pénultième année 1889 prise comme base primitivement. La Chambre ne résista pas, sans doute, à la tentation de faire état des 7 millions. Mais la Commission du budget ne l'admit qu'en protestant, en déclarant que la règle ne comportait pas l'inscription d'une telle plus-value, et que la chose ne pouvait passer qu'à titre tout à fait exceptionnel. (Rapport de M. Burdeau, député, sur le budget de 1891, 6 décembre 1890.)

(2) Le gouvernement et les commissions ont souvent maintenu certains chiffres partiels dont la reproduction pour l'exercice futur était manifestement improbable, sous le prétexte que la théorie du système automatique veut que les bases de la pénultième année soient adoptées, non dans leurs détails, mais dans leur ensemble.

(3) Les contributions directes de répartition ne sont influencées dans leur rendement annuel que par le mouvement des constructions nouvelles et des démolitions, des entrées et des sorties du domaine public.

(4) Les rapports législatifs divisent les recettes en quatre classes d'après les méthodes d'évaluation employées :

1° Evaluations établies d'après le système automatique : c'est la grosse partie du budget des recettes comprenant les impôts indirects et les monopoles, soit 2.700.000.000 fr. environ; c'est en même temps la partie la plus scabreuse.

2° Evaluations établies d'après le système de l'appréciation directe, comprenant les contributions directes, les produits divers, les recettes d'ordre, etc., soit 672.000.000 fr. environ.

3° Les modifications de recettes résultant de lois déjà votées, de faits indépendants de la loi du budget ;

c'est-à-dire qu'on estime leur produit directement, judicieusement, d'après les indices les plus probants, comme nous le verrons faire plus loin, d'une manière générale, dans les pays étrangers.

En outre, même à l'égard des impôts indirects et des monopoles, le ministre des finances ne croit pas violer les règles strictes du système automatique, en faisant subir aux résultats de la pénultième année les corrections résultant des innovations et faits exceptionnels (1) propres à l'exercice futur : créations d'impôts, changements de tarifs, mesures nouvelles, bissextilité, etc. (2).

Ainsi le budget de 1896, tout en recopiant les chiffres de 1894, les augmente de 25 millions en prévision de la réforme des droits de succession, de 15 millions en prévision de l'accroissement projeté des droits de timbre sur les valeurs étrangères, de 1.200.000 fr. en conséquence des mesures proposées à l'égard des cartes à jouer, de 2 millions que fait espérer l'application des dispositions déjà votées sur la répression de la fraude des allumettes (loi du 16 avril 1895), de 6.953.200 fr. à provenir du jour supplémentaire de l'année bissextile 1896, etc.

Mais, sauf ces corrections, dont la nécessité ne peut être contestée, le système automatique ne laisse plus rien à l'arbitraire, rien même à la sagacité que nous vantions au début : les résultats de la pénultième année constituent seuls la base des prévisions de l'année à venir.

4° Les évaluations provenant de modifications fiscales insérées dans le projet de loi même.

(1) Ce qu'on nomme *faits exceptionnels* semble souvent très arbitrairement déterminé. Ainsi, à l'égard des droits sur les blés, l'importance de la récolte, à partir du jour où elle est connue, devrait constituer un fait exceptionnel susceptible de modifier les évaluations. Maintenir, dans une année de belle récolte intérieure, le chiffre des droits d'importation réalisés dans une année de déficit, ne paraît pas légitime. Lire ce que disent à ce sujet les rapports et discussions des lois de finances pour 1895, 1896, 1899 et 1900.

Lire spécialement le rapport de la commission du budget pour le budget de 1899 (du 24 décembre 1898), par M. Pelletan, qui réduit les évaluations gouvernementales du produit des douanes, bien qu'établies d'après la règle de la pénultième année, c'est-à-dire conformément aux résultats acquis en 1898, parce que 1899 ne reproduira pas le rendement de cette année exceptionnelle.

(2) Au budget de 1889, cependant, par excès de régularité, les plus-values que faisait espérer l'Exposition universelle furent inscrites parmi les ressources exceptionnelles, pour 12.500.000 fr. Au budget de 1900, le ministre des finances n'en fit d'abord pas état. Puis, pressé par la commission, il se résigna à les y porter pour 20 millions.

Ce système n'a pas toujours existé en France.

Il fut inauguré sous la Restauration, non pas à ses débuts, car la base des années antérieures manquait trop alors de solidité, mais en 1823 (1), par M. de Villèle, qui formula pour la première fois la règle nouvelle (2).

A partir de 1823, jusqu'à la fin de la Restauration, puis pendant toute la durée du gouvernement de Juillet, cette règle, impatronisée en France, n'y subit que des infractions passagères. Elle traversa la révolution de 1848, jusqu'aux débuts du second Empire, où diverses vicissitudes commencèrent à troubler son cours.

§ 2. — *Système des majorations. Plus-values. Échec de la réforme de 1883.*

Après 1852, lorsque la progression du rendement des impôts indirects devint très rapide, et que, d'année en année, leurs produits s'élevèrent spontanément par bonds de 40 à 50 millions, la tentation d'escompter ces plus-values ne pouvait manquer de naître dans l'esprit des préparateurs du budget. Pourquoi, dirent-ils, laisser de côté dans nos évaluations de recettes ces rendements supplémentaires dont la rentrée est certaine? « L'ancien mode de pro-
« céder (il s'agit du système inauguré sous la Restauration) a des
« avantages que nous ne méconnaissons pas. Mais il a l'inconvé-
« nient d'attribuer aux recettes une valeur toujours inférieure à la
« réalité et d'obliger ainsi à apprécier les dépenses à un taux que
« l'on sait être également de beaucoup au-dessous de la réalité.

(1) C'est aussi en 1823 seulement que la Restauration sortit définitivement du régime des douzièmes provisoires.

(2) Au début, les produits fiscaux annuels avaient oscillé plutôt en baisse qu'en hausse. En présence de leur progression devenue définitivement ascendante, M. de Villèle crut pouvoir, sans témérité, compter pour 1823 sur les résultats mêmes constatés en 1821. Il contruisit, dès lors, et fit voter le projet de budget des recettes de 1823 en conformité des résultats acquis en 1821. Voici le passage de l'exposé des motifs du budget de 1823, par lequel il manifeste son intention d'établir la règle nouvelle : « L'augmentation progressive des produits
« de certains impôts semble nous indiquer, comme base de l'évaluation la plus
« probable pour 1823, la réalité de ces produits pour 1821, dernière année que
« nous puissions connaître... »

L'événement justifia et même dépassa ses prévisions.

« De là, cet inconvénient très grave d'avoir, à côté du budget « avoué, un budget réservé. » (Rapport de la Commission du budget de 1855, par M. de Richemond, 16 mai 1854.)

Les budgets des exercices 1853, 1854 et 1855 furent donc majorés dans leurs prévisions de 50 millions, 42 millions et 38 millions, c'est-à-dire que pareilles sommes y furent inscrites en recette au delà des résultats des derniers exercices connus.

De 1855 à 1863, les guerres de Crimée, d'Italie et du Mexique ne permirent plus l'application de règles précises en matière d'évaluations. On vit le système de la Restauration tantôt observé, tantôt laissé de côté, suivant les circonstances (1), sans qu'aucune théorie spéciale prédominât manifestement. En 1863, à la suite des réclamations persistantes des Commissions du budget, l'ancienne méthode reprit faveur, et le rapporteur du budget de 1864 put en proclamer la restauration en ces termes : « Les prévisions « des recettes sont calculées d'après les faits accomplis pendant « les douze mois qui ont précédé la préparation du budget, c'est-« à-dire conformément aux bases que la logique et l'expérience « ont démontrées les meilleures, celles dont on ne s'est écarté qu'à « regret et dont toutes vos commissions n'ont cessé de recom-« mander l'adoption. » (Rapport par M. Busson-Billault, 10 avril 1863.)

L'ancienne méthode ainsi remise en honneur acquit alors bientôt l'autorité d'un principe financier; elle fut prônée, célébrée, en toute occasion, et considérée comme la panacée des finances. Chaque rapport, chaque exposé des motifs (2), à tour de rôle, en

(1) Par exemple, en 1863, le budget, ayant besoin d'un supplément de 79.000.000 fr., recourut ouvertement aux majorations pour se les procurer : « Nous vous proposons, dit le rapport, d'ajouter 79.000.000 fr. à l'évaluation « des impôts. Cette proposition se justifie facilement ; elle est fondée sur les « résultats acquis pendant les mois de janvier et de février. » Janvier et février 1863 avaient, en effet, donné exceptionnellement 13.000.000 fr. de plus-values. On en concluait qu'à raison de 6.500.000 fr. par mois, cela ferait 78.000.000 fr. pour l'année. (Exposé des motifs relatif aux suppléments de crédits de 1863.) En réalité, le budget de 1863 se solda par 100 millions de déficit.

(2) Le rapport du budget de 1869 s'exprime ainsi : « Quant aux recettes, leur « évaluation repose uniquement sur les faits accomplis en 1867. Aucune plus-« value n'a été précomptée. C'est l'application de la règle que vous avez toujours « recommandée, et qui laisse à l'imprévu toujours inévitable des dépenses le

renouvelèrent l'éloge. M. Magne même, revenant au ministère des finances à la fin de 1867, se l'appropria si habilement qu'il en fut, pour sa plus grande gloire, presque considéré comme l'inventeur.

Après les événements de 1870-1871, aussitôt l'ordre rétabli, le gouvernement s'empressa de reprendre les bonnes traditions du passé et de calculer de nouveau les recettes du prochain exercice conformément aux résultats acquis pendant les douze derniers mois connus (1). Cette manière d'opérer subsista régulièrement jusqu'en 1878.

Cependant, à partir de 1878, comme après 1852, le retour de la prospérité publique entraîna dans sa marche en avant le produit des impôts indirects. Chaque année, les réalisations dépassèrent les prévisions de plusieurs centaines de millions. Deux années de plus-values, en effet, se superposaient sur les évaluations primitives, précisément les deux années qui, comme nous l'avons dit, séparent la préparation du budget de son exécution. De sorte qu'à la plus-value de l'année qui précédait l'exécution du budget venait s'ajouter la plus-value réalisée au cours même de cette exécution. En 1881, par exemple, le budget, préparé d'après les faits réalisés en 1879, bénéficiait des plus-values de 1880 et de 1881. L'excédent des recouvrements sur les prévisions primitives atteignit ainsi :

En 1879.........	163 millions.
En 1880.........	195 —
En 1881.........	232 —

La Chambre, habituée jusque-là à ne connaître que le déficit, ne put supporter de sang-froid le retour imprévu de la roue de la

« contre-poids de la progression des recettes. » (Rapport de la Commission du budget de 1869, par M. Busson-Billault, 9 juin 1868.)

Pour le budget de 1870, même lyrisme en faveur de la nouvelle méthode. Le rapport du budget de 1871, qui fut, comme on le sait, le dernier préparé sous l'Empire, répétait encore : « Les prévisions sont calculées d'après les produits « réalisés dans l'exercice précédent, c'est-à-dire, d'après une base parfaitement « rationnelle et que l'expérience permet de considérer comme certaine. » (Rapport de la Commission du budget de 1871, par M. Chesnelong, 9 juin 1870.)

(1) « Fidèle aux véritables principes financiers en matière d'évaluations de « recettes budgétaires, j'ai fait établir celles de 1875 d'après les recouvrements « effectués pendant l'exercice 1873. » (Exposé des motifs du budget de 1875 par M. Magne, ministre des finances, 12 janvier 1874.)

fortune. Les 163 millions, 195 millions, 232 millions, qui affluaient dans les caisses publiques au delà des prévisions, troublèrent les esprits. De quelle belle situation cependant nous jouirions aujourd'hui, si, à ce moment caractéristique, la sagesse eût prédominé chez nos gouvernants, si l'on eût su faire emploi prévoyant de ces richesses inopinées !

Les excédents de recettes provoquèrent, au contraire, dans le sein des assemblées, deux tendances simultanées qui, agissant de concert, détruisirent rapidement le fruit et le germe, tout à la fois, de la prospérité renaissante. D'une part, la politique des dégrèvements fut inaugurée : après avoir supprimé les taxes sur le savon, la chicorée, le papier des journaux, les péages de navigation, etc., on en arriva à réduire, en une seule séance, sans discussion, 170 millions de droits sur les boissons et sur les sucres. (Loi du 19 juillet 1880.) D'autre part, les suppléments de crédits, c'est-à-dire les augmentations de dépenses proposées et acceptées en cours d'exercice, atteignirent les chiffres formidables de 251 millions en 1879, 174 millions en 1880, 270 millions en 1881, etc. Voilà, sous ses deux formes, le danger des plus-values : elles provoquèrent des dégrèvements irréfléchis et des dépenses sans limite.

Alors, en 1882, le ministre des finances, M. Léon Say, jugeant dangereux de laisser plus longtemps un tel appât à la portée des assemblées, préféra supprimer les plus-values plutôt que de les voir gaspillées. « Tous les trimestres, dit-il, paraissent à l'*Officiel* « des tableaux du rendement des impôts indirects dans lesquels « on constate des plus-values considérables ; ces plus-values « n'existent que parce que le terme de comparaison est manifes- « tement trop bas, et ce terme de comparaison n'est trop bas « que parce qu'il est calculé conformément à des règles devenues « inexactes... Continuer à suivre cette règle, c'est ouvrir, en quel- « que sorte, aux chapitres de la dépense, un crédit intitulé : *Ré-* « *serve indéterminée pour être employée à ce que l'on vou-* « *dra.* » (Exposé des motifs du budget de 1883, 2 mars 1882.) (1).

(1) Le ministre ajoutait : « Il y a une nécessité de prudence à abandonner la « règle ancienne. L'ancienne règle ne donne plus la vérité. On ne se croit plus « obligé à regarder à la dépense, parce qu'on a sous sa main des trésors qu'on

Le gouvernement, en un mot, renonçant à l'ancienne méthode, proposait d'enfler les évaluations d'une quotité équivalant à la moyenne des plus-values des trois années antérieures. Les résultats connus de la pénultième année devaient toujours servir de premier élément d'appréciation ; seulement, une proportion égale à la plus-value moyenne des trois années antérieures y était ajoutée (1). La Commission du budget, après avoir substitué à la moyenne des trois années une moyenne de cinq ans (2), adopta, sauf ce changement, le principe des majorations ; le budget de 1883, construit (3) et voté sur ces bases nouvelles, profita de plus de 80 millions de supplément de recettes, destinées à équilibrer, sur le papier, la masse toujours croissante des dépenses budgétaires (4). Toutefois, beaucoup de regrets furent exprimés, au moment de l'abandon des anciens errements : « Le principa « des inconvénients du nouveau système, disait le rapporteur au « Sénat, c'est qu'il fournit, pour l'avenir, un moyen trop facile « d'équilibrer le budget, en relevant arbitrairement le chiffre des « recettes, par une appréciation des plus-values plus désirées que

« croit disponibles. Qu'est-ce qu'une règle en matière de finances ? C'est un « procédé par lequel on croit arriver à la vérité. Si vous trouvez que le procédé « que vous avez adopté pendant des années, après vous avoir donné la vérité « pendant des années, ne vous la donne plus, pourquoi y seriez-vous attachés ? » (Discours de M. Léon Say, 26 juin 1882.)

(1) « Il faut se résoudre à mettre la vérité dans les évaluations de recettes. « Cette vérité, je l'ai dit, c'est la recette de l'année antérieure, plus quelque « chose, et ce quotient, ce tantième, cette augmentation, nous devons l'arbitrer, « la chercher, sans être sûrs de tomber, du premier coup, sur la vérité. » (Même discours.)

(2) « J'avais pensé qu'il suffisait de prendre la moyenne des trois dernières « années : la Commission a pris une moyenne de cinq ans : il est certain que « plus on étend les années sur lesquelles on spécule et plus près on est de la « vérité... Il y aurait cependant un inconvénient à prendre une moyenne un « peu longue... En nous arrêtant à une période de cinq ans, je crois que nous « avons fait quelque chose de raisonnable et de sincère. » (*Idem.*)

(3) Les résultats de 1881, majorés des plus-values moyennes des cinq années antérieures, soit 80 millions, ont constitué les évaluations du budget de 1883. Pour mieux comprendre le mécanisme alors adopté, prenons l'exemple des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèque qui avaient rapporté, en 1881, 570.713.000 fr. Leur plus-value moyenne des cinq dernières années représentant une proportion de 4.05 0/0, ou 23.114.000 fr., le total de leur prévision pour 1883 s'est élevé à 593.827.000 fr.

(4) Le ministre profita, du reste, très sagement de cette plus-value pour faire rentrer dans le budget ordinaire 52 millions de dépenses, indûment classées jusque-là au budget sur ressources extraordinaires.

« certaines. » (Rapport sur le budget de 1883, par M. Dauphin, Sénat, 12 décembre 1882.) « Les défenseurs de l'ancienne méthode, « dit le rapporteur de la Commission de la Chambre des députés, « font remarquer que, peut-être, en voulant serrer de trop près « la réalité des recettes d'un exercice, on s'expose à ne pas laisser « un gage suffisant pour les dépenses imprévues. Comment, « ajoutent-ils, échapper à l'arbitraire, dès qu'on cesse de s'atta- « cher uniquement aux résultats du dernier exercice connu ?... » (Rapport de la Commission du budget, par M. Ribot, 1er juillet 1882.)

Le système des *majorations* consiste donc à ajouter aux bases normales des prévisions de recettes le supplément d'une plus-value probable. Par là, se trouve transportée du parlement au gouvernement l'initiative de disposer des excédents à venir. Sans rechercher s'il vaut mieux enchaîner le parlement ou le gouvernement, disons tout de suite que les événements ne permirent pas à l'expérience de 1882 de fournir des conclusions probantes (1).

Par une coïncidence malheureuse, en effet, les progressions normales s'arrêtèrent instantanément à partir du jour même où le ministre voulut les escompter; les faits lui donnèrent tort d'emblée : le budget de 1883, avec ses prévisions de recettes majorées et non réalisées, se solda par un déficit de 66.607.000 fr., déficit continué pendant les exercices suivants (2).

(1) « Je suis absolument convaincu, dit plus tard un successeur de M. Léon « Say, que si, au lieu de faire l'expérience en 1882, on l'eût faite en 1877, 1878, « ou 1879, elle n'aurait pas donné, — dès la première année au moins, — des « mécomptes, parce qu'alors nous étions en pleine prospérité... Je le répète, « l'expérience eût alors pleinement réussi. C'est son application, dans un mau- « vais moment, qui a causé son insuccès. » (Discours de M. Tirard, 22 novembre 1884.)

(2) Impôts indirects. — Excédent ou déficit des recouvrements sur les prévisions budgétaires :

1882	+	94.349.000 fr.
1883	—	66.607.000
1884	—	47 890.000
1885	—	35.646.000
1886	—	71.311.300
1887	—	22.250.000
1888	+	43.446.000

Les plus-values revinrent, comme on le voit, en 1888, alors que les prévisions, régulièrement calculées d'après l'ancienne méthode qui venait d'être restaurée, laissèrent une marge aux progrès naturels du rendement.

Bien que condamnées, dès lors, en principe, les majorations survécurent quelque temps par la mauvaise raison qu'à leur défaut il semblait impossible d'aligner sur le papier l'équilibre des budgets. Un ministre des finances ingénu l'avouait ainsi : « L'an« née dernière, disait-il, j'avais été fort tenté de revenir complète« ment à l'ancien système. Malheureusement, Messieurs, il était « excessivement difficile de diminuer, *même en apparence*, les « recettes, alors que nous avions à faire face à des dépenses les « dépassant de beaucoup. » (Discours de M. Tirard, ministre des finances, 22 novembre 1884.) Ce passage met naïvement en relief le rôle abusif des majorations (1).

Cependant, pour le budget de 1885, on résolut enfin de reprendre la règle traditionnelle : « J'ai pris la résolution de revenir, d'une « façon absolue, à l'ancien système, dit le ministre des finances, « et la Commission du budget a partagé ce sentiment. » Les prévisions de recettes du budget de 1885, en effet, furent régulièrement basées sur les recouvrements encaissés et constatés pendant l'année pénultième, celle de 1883, excepté pour les produits des tabacs et des postes, qui continuèrent temporairement à être majorés (2).

Mais, dans le projet de budget de 1886, cette majoration

(1) En 1883, le ministre avait déjà dit, dans le même ordre d'idées : « Sans « discuter le mérite ou les inconvénients des deux méthodes, nous ferons sim« plement remarquer que, si l'on prenait strictement pour base des prévisions « de 1884 les recettes réalisées en 1882, il faudrait, pour avoir un budget en « équilibre, que les dépenses de ce même exercice 1884 fussent inférieures de « plus de 89 millions. » Ainsi, on majorait les prévisions de recettes de 1884, uniquement pour se procurer, sur le papier, 89 millions de ressources indispensables à l'équilibre apparent.

En 1884, avant de se résoudre à changer de système, le même ministre avouait encore ainsi son embarras : « La méthode des majorations a donné, dans son « ensemble, des résultats trop peu satisfaisants pour qu'on puisse continuer de « l'appliquer. Mais il est impossible de revenir à l'ancien système, puisque les « recettes réalisées en 1883 sont inférieures à l'évaluation des dépenses de 1884 « et de 1885. Il y a donc impossibilité absolue de reprendre l'ancienne méthode « d'évaluation. » (Exposé des motifs du projet de budget de 1885, par M. Tirard, ministre des finances, 28 février 1884.) La franchise seule de ces déclarations les fait excuser.

(2) Le rapporteur du budget de 1885 à la Chambre des députés disait à ce sujet : « Nous sommes revenus à l'ancienne méthode, qui n'a jamais donné de « mécomptes, et qui consiste à prendre les chiffres du dernier exercice connu..., « et nous avons pris les chiffres du budget de 1883... Mais nous ne l'avons pas « fait d'une manière aveugle, bien entendu, et pour ainsi dire mécanique... Il

exceptionnelle disparut elle-même (1), et, depuis lors, l'ancienne méthode est toujours demeurée respectée, sauf d'inévitables infractions partielles.

En résumé, la règle automatique a dominé notre comptabilité législative, d'une manière à peu près continue, depuis sa création. Cette règle, dont la rectitude appropriée à l'esprit français écarte les fantaisies arbitraires et les hypothèses chimériques, possédera vraisemblablement encore une longue existence, malgré ses imperfections, surtout si les magnifiques plus-values d'autrefois ne viennent pas de nouveau offrir leur tentation au parlement.

§ 3. — *Mode d'évaluation des recettes budgétaires, en Angleterre, en Allemagne, aux États-Unis, en Belgique.*

Les pays qui, comme l'Angleterre, l'Italie, l'Allemagne, etc., grâce au changement de période de leur année financière, ne laissent que peu d'intervalle entre la préparation de leur budget et son exécution, n'ont pas besoin de notre inflexible méthode d'évaluation : « Dans tous les pays, à l'heure qu'il est, » disait très justement le rapporteur du budget de 1883, « on a abandonné la « vieille règle de la Restauration, que j'ai appelée classique. Toute « l'Europe calcule ses recettes d'après des procédés très différents « des nôtres. » (Discours de M. Ribot, député, 24 juillet 1882.)

En Angleterre, par exemple, la présentation du budget à la Chambre des Communes la veille, le plus souvent même le lendemain, de l'ouverture de l'année financière, rend tout à fait inutile la fiction automatique. Du moment que les impôts ont produit telle somme l'année dernière, — année dernière qui vient de se

« y a deux points seulement sur lesquels nous avons modifié ces chiffres, parce « que nous en avons absolument le droit et parce que cela s'est toujours fait, « et avec raison... Il s'agit des tabacs et des postes..... » (Discours de M. Jules Roche, rapporteur général du budget de 1885, 19 novembre 1884.)

(1) Dans le projet de budget rectifié de 1886, le ministre des finances, M. Sadi-Carnot, condamne « certaines exceptions apportées à la règle ancienne d'éva- « luation, récemment remise en vigueur, exceptions qui ne paraissent pas suf- « fisamment justifiées », et rétablit l'application de cette règle dans toute sa rigueur, en supprimant 4.242.000 fr. de majorations sur les tabacs et 4.417.000 fr. sur les postes. (Exposé des motifs du 9 juin 1885.)

terminer, il y a huit jours à peine — ils vont produire, cette année courante, soit une somme égale, soit une somme moindre, ou supérieure, suivant les influences qui les affectent dès à présent, ou qui les affecteront à très brève échéance. Les probabilités sont tellement actuelles, ou prochaines, qu'elles équivalent presque à des faits réalisés. Le Chancelier de l'Échiquier voit, plutôt qu'il ne prévoit, et personne, dès lors, ne songerait à enchaîner ses évaluations par des règles mécaniques reposant sur des statistiques arriérées (1).

Appliquant la méthode que nous appelions plus haut l'*évaluation par appréciation directe*, il suppute, d'accord avec les chefs de services compétents, quelles probabilités raisonnables offre l'exercice futur, et, d'après l'ensemble des indices ou des faits actuels (2), il porte sur l'avenir un jugement personnel aussi clairvoyant que possible. M. Goschen exposait, d'ailleurs, ainsi, lui même, dans un de ses discours ministériels, le mécanisme des évaluations en Angleterre : « Il ne paraît pas inutile d'expliquer « au public comment nos évaluations sont établies. Il ne faut pas « s'imaginer que le ministre prenne le montant total des recettes « en gros et dise : Voyons ! les affaires ne vont pas mal ; ajoutons « deux millions. Ce n'est pas du tout ainsi que l'on opère. Chaque « service est responsable des chiffres qu'il apporte au Chancelier « de l'Échiquier : la Douane, le Revenu intérieur calculent le *rendement probable* de chaque source particulière de recettes et « se font un point d'honneur de ne pas se tromper. » (Exposé financier du Chancelier de l'Échiquier, 17 avril 1890.)

En effet, les évaluations de l'administration anglaise sont géné-

(1) « En Angleterre, comment établit-on les prévisions ? On les établit, non « pas d'après telle ou telle règle, mais d'après les probabilités les plus fondées. « Il y a quatre ou cinq mois, quand le Chancelier de l'Échiquier a établi les pré- « visions de l'année 1884-1885 .. ., comme il savait qu'on était dans une pé- « riode peu favorable au Trésor, dans une période de moins-values, il a eu la « prudence, non pas de majorer les recettes, mais de les atténuer en prévision. » (Discours de M. Ribot, député, 21 novembre 1884.)

(2) « Si je me base sur les statistiques, sur les bruits qui courent dans la « Cité ; sur les plaintes que fait entendre le Lancashire, sur la situation du « Yorkshire, si j'écoute la rumeur publique, etc. », disait le 24 avril 1893 sir Vernon Harcourt, énumérant les sources diverses dont il s'inspirait pour composer ses évaluations de recettes.

ralement très exactes (1). Lorsqu'elles pèchent, c'est presque toujours par excès de modération. Ainsi, en 1889-1890, le Chancelier de l'Échiquier se croit obligé de justifier l'excédent de recettes de 78.800.000 fr., qui apparaît à la fin de l'exercice précédent : « On « m'a accusé, dit-il, de m'être préparé ce succès par des *évalua-* « *tions systématiquement pessimistes.* On ne peut évidemment « évaluer qu'à quelques centièmes près un tel ensemble de reve- « nus... Avec moins de circonspection, si les affaires avaient pris « une mauvaise tournure, — comme cela est toujours possible, — « nous aurions eu un mécompte. » En réalité, d'ailleurs, cet excédent de 78.800.000 fr. ne représente pas même 4 o/o du montant total des 2.250 millions de recettes. Puis « c'est l'alcool qui a pris « le galop ».

En 1894, au contraire, les recettes donnèrent 13.000.000 fr. de moins qu'on ne l'avait prévu : 2.278 millions au lieu de 2.291 millions inscrits au budget. Le Chancelier de l'Échiquier dit à ce propos : « Je me risque à remarquer qu'après une période de dépres- « sion comme celle que nous venons de traverser, avoir pu réaliser « les prévisions à 1/2 o/o près sur 2.300 millions, ou en tenant « compte des encaissements pour le compte des autorités locales « sur 2.450 millions, c'est, d'après moi, un merveilleux résultat. » (Exposé financier du budget de 1894-1895, par sir Vernon Harcourt, 16 avril 1894.)

Les mêmes procédés ont présidé à la préparation du budget 1895-1896 : les douanes ont été majorées de 3.125.000 fr., l'accise, inversement, a été diminuée de 15.000.000 fr., l'*income-tax* a été maintenue à son précédent niveau, etc., le tout d'après les supputations personnelles, l'*appréciation directe* du Chancelier de l'Échiquier. (Exposé financier du 2 mai 1895.) Pour 1899-1900, également, sir Michael Hicks-Beach, Chancelier de l'Échiquier, augmente, en conformité de ses suppositions, les produits des douanes,

(1) En 1893, le Chancelier de l'Échiquier, après avoir constaté que l'année 1892-1893 se soldait par une perte de 1.450.000 fr. sur les prévisions, ajoutait : « Je crois que les Chambres reconnaîtront que, sur une somme aussi énorme, « c'est là un degré d'approximation remarquable, *qui fait honneur au savoir* « *et à la clairvoyance des fonctionnaires de mon département.* » (Exposé du 24 avril 1893.)

de l'excise, de l'*income-tax*, etc., et diminue les produits des droits de succession, de timbre, etc., qui ne profiteront plus, sans doute, d'événements exceptionnels comme l'année dernière. Le tout aboutit à une réduction sur les résultats constatés en 1898-1899, que des créations d'impôts devront combler et au delà.

Aux États-Unis, l'établissement du budget des recettes précède aussi de très près, comme il a été dit, l'ouverture de l'exercice fixée au 1er juillet; en outre, le secrétaire du Trésor, en cours d'année, vers le mois de décembre, rectifie ses prévisions primitives. Si, dans de telles conditions, les faits réalisés ne concordent pas avec les chiffres budgétaires, cela tient aux vicissitudes que traversent depuis quelques années les finances fédérales.

Jusqu'en 1891, en effet, les États-Unis ne savaient, pour ainsi dire, plus que faire de leurs excédents de recettes (1). Ainsi, les *surplus* atteignaient, au 30 juin 1886, 237 millions de francs; au 30 juin 1887, 227 millions; au 30 juin 1888, 598 millions; au 30 juin 1890, 420 millions et demi (2). Le service du Trésor souffrait gravement d'une telle pléthore (3) et les évaluations budgétaires les plus optimistes se trouvaient dépassées.

Puis, à la suite des bills Mac-Kinley, des mesures monétaires, du développement immodéré des dépenses, spécialement des pensions (4), etc., la situation s'est renversée : les déficits ont pris la

(1) Chaque année, l'emploi du *surplus* et la question des dégrèvements soulevaient de vifs débats entre les partisans de la protection et ceux du libre échange. Provisoirement, faute de pouvoir s'entendre, le *statu quo* avait été maintenu. « Bien que la nécessité de diminuer les revenus publics soit générale« lement admise, on ne s'entend ni sur les moyens à employer, ni sur le mon« tant des dégrèvements à opérer... Le gouvernement persiste à faire payer à « la nation des millions, qui vont s'entasser et dormir dans les réserves du « Trésor. » (Message du président Cleveland, décembre 1888.)

(2) « Le trésor américain est affligé d'un excédent chronique de recettes, » disait, à ce propos, M, de Molinari, dans ses remarquables bulletins mensuels du *Journal des économistes*.

(3) Non seulement M. Cleveland, à son départ, mais M. Harrisson, dès son arrivée à la présidence, ont constaté les embarras que l'excédent des recettes inflige au Trésor : « En percevant plus d'argent que n'en réclame la marche des « services publics, on impose à la nation des charges inutiles et on trouble le « mouvement naturel des affaires. » (Message du 3 décembre 1889.)

(4) Les pensions militaires allouées aux soi-disants combattants de la guerre de sécession et à leurs familles ont atteint, en 1889-1890, le chiffre exorbitant de 534.700.000 fr. répartis entre 537.944 titulaires.

place des excédents et les réalisations de recettes sont demeurées beaucoup au-dessous des prévisions. Pour 1893-1894, par exemple, le déficit monte à 349 millions de francs, avec une moins-value sur les prévisions de recettes de 286 millions : au lieu de 2.150 millions inscrits au budget revisé en décembre 1894, il n'a été recouvré effectivement dans le cours de l'année que 1.864 millions : les douanes seules sont restées de 220 millions au-dessous du chiffre prévu par les préparateurs du budget. Pour 1894-1895, le déficit descend à 215 millions et à 126 millions pour 1895-1896 ; en 1898-1899, il atteint 445.500.000 fr. Bien qu'évalué à 150 millions pour 1900, il se pourrait qu'il disparût cette année.

En Prusse et en Allemagne, où l'année financière s'ouvre le 1er avril, les évaluations de recettes effectuées à proximité de l'exercice qu'elles concernent ne comportent non plus aucun procédé systématique. Elles ont donc lieu de bonne foi, en considération des événements très prochains qui vont s'accomplir. Pour la Prusse, le discours d'ouverture de la session du Landtag, le 14 janvier 1885, disait : « L'exercice en cours, d'après les résultats con- « statés jusqu'ici, promet un excédent. Cet état de choses permet « heureusement de majorer les chiffres de recettes pour l'année « prochaine. » On majore donc lorsque les événements, en janvier pour avril, indiquent que l'opération est justifiée.

De même, pour l'Empire, la base d'évaluation, modifiable suivant les circonstances, cherche toujours à se rapprocher le plus sincèrement possible de la vérité des faits. Comme le dit l'exposé financier d'un des derniers budgets : « Les recettes sont évaluées « avec prudence. » Dans ces pays, d'ailleurs, l'abondance des revenus d'État dits *industriels* ne permettrait pas de procéder autrement.

La crise financière que l'Italie traversait depuis quelques années n'engageait plus à citer son exemple, ses ministres du Trésor ne parlant que de déficits et que de moins-values : « Par suite de « moins-values dans les recettes et d'augmentations de dépenses, « le déficit doit être considéré comme s'élevant à 47.070.000 fr., « soit 7.800.000 fr. de plus que dans les premières prévisions. » (Exposé du budget rectifié 1895-1896, par M. Sonnino, 13 juin

1895.) Les nouveaux budgets sont, à juste titre, moins pessimistes. Le budget de 1899-1900, par exemple, prévoit un excédent de 3.650.000 l., alors qu'il y a un an la Commission évaluait son déficit à plus de 30 millions. L'année 1898-1899, en tous cas, se solde avec un excédent provisoire de 15 millions.

L'appréciation directe donc, après avoir abouti longtemps en Italie à constater d'aussi près, ou plutôt d'aussi loin que possible — car on n'aime pas trop à se rapprocher d'une telle réalité — la décadence des recettes, provoque, inversement, au temps de la prospérité, qui semble vouloir revenir, l'ouverture dans les budgets rectificatifs annuels d'une ligne intitulée : « Plus-value de recettes, d'après les résultats déjà obtenus ».

En Belgique, bien que l'exercice commence au 1er janvier et que les prévisions primitives de recettes soient préparées dix ou onze mois d'avance, aucun système automatique n'est en vigueur. On évalue pour le mieux chaque nature de produits. Ainsi, le projet de l'exercice 1899 commence par déclarer que, dans leur ensemble, « les évaluations de recettes ont été établies avec modération. » Cette modération s'applique à chaque impôt particulier dans des conditions diverses : le produit des droits de douanes, par exemple, est estimé, non d'après les résultats de l'année précédente, qui semblent exceptionnels, mais d'après la moyenne des cinq dernières années. La taxe personnelle, au contraire, est prudemment évaluée au même chiffre que l'an dernier. En ce qui concerne les patentes, la situation économique du pays est telle, à la fin de 1899, qu'on peut compter sur une augmentation de 500 mille fr. pour 1900. De même pour les bières évaluées, en 1899, plus haut que la moyenne quinquennale, en raison de la poussée de l'année précédente. Chaque nature de produits voit ainsi son rendement probable analysé et rationnellement chiffré. Puis, en décembre, quelques jours avant l'ouverture de l'exercice, les évaluations primitives, de nouveau rectifiées conformément aux derniers faits connus, figurent dans le projet définitif.

Tous nos voisins, en résumé, préfèrent, à la sécurité aveugle que procure la méthode automatique, l'exactitude plus grande résultant

de la simple observation des faits; à leurs yeux, le système de l'appréciation directe — lequel n'est autre chose que l'absence de système — prime les combinaisons réglementaires.

Seulement, pour se conformer à ces exemples, la France devrait commencer par changer la date de son année financière, ou organiser des douzièmes provisoires comme en Belgique, afin de rapprocher, par un de ces deux moyens, l'époque des évaluations de la période budgétaire; autrement, il sera toujours impossible de dresser des prévisions judicieuses. Puis, on devra, quand même, se demander encore si la confiance absolue dans la sincérité et la sagacité des préparateurs des budgets, qu'implique la méthode de l'appréciation directe, correspondra jamais au caractère français.

§ 4. — *Évaluation des dépenses. Définition du mot crédit. Crédits limitatifs et crédits évaluatifs.*

L'évaluation des recettes, malgré son importance, ne constitue cependant qu'un renseignement; car, si le rendement effectif de tel ou tel impôt dépasse les prévisions, les percepteurs ne refuseront pas d'ouvrir leurs caisses à l'excédent.

La loi, après avoir autorisé chaque impôt par son nom, n'attribue donc pas à son chiffre d'évaluation de caractère limitatif.

Au contraire, en ce qui concerne les dépenses, le *nom* et le *chiffre* rentrent tous deux sous le joug de prescriptions impératives. Le nom de la dépense spécifie l'objet auquel elle doit être exclusivement consacrée; le chiffre de la dépense détermine, d'une manière non moins expresse, le maximum des fonds qui lui sont alloués. Le chiffre devient donc ici, non plus comme tout à l'heure, un simple renseignement, mais une limite légale et infranchissable; il est alors doté d'une autorité propre qui l'a fait revêtir d'un nom spécial, le *crédit*.

Qu'est-ce qu'un crédit? Le décret du 31 mai 1862 ne le définit pas. Incidemment, toutefois, son article 41 dit: « Les ministres ne « peuvent, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits « ouverts à chacun d'eux (1). » Et précédemment : « Les crédits

(1) C'est la reproduction du texte de la loi du 25 mars 1817, citée plus haut.

« ouverts pour les dépenses de chaque exercice ne peuvent être « employés à l'acquittement des dépenses d'un autre exercice. » (Art. 8.) Ces deux articles confirment les idées exprimées plus haut, à savoir que les crédits sont des autorisations strictes, annuelles, que les ministres ne peuvent ni dépasser, ni reporter, d'année en année, aux budgets suivants. Mais cela ne donne pas la définition technique dont nous avons besoin, tout en y conduisant cependant. Cette définition, en effet, d'après l'ensemble des réflexions précédentes, sans plus de commentaires, peut être ainsi formulée : « Le crédit consiste dans l'inscription au budget d'un « service de dépense et de l'allocation affectée à son exécution. » Ou bien encore : « Un crédit est l'autorisation d'effectuer un ser- « vice et d'y consacrer une somme déterminée dans le cours « d'un exercice. »

Quelles règles maintenant président à la juste évaluation des crédits? Ces règles, s'il était possible de les déterminer d'une manière technique, devraient être envisagées à deux points de vue : d'abord au point de vue de la forme même des demandes à présenter par les administrations; puis au point de vue du contrôle que ces demandes comportent de la part du ministre des finances et du parlement.

Sans doute, on pourrait dire, au sujet de la première question, que les administrations, avant de formuler leurs demandes de crédits, consultent les agents locaux, compulsent les dossiers, récapitulent les faits passés ou en cours, recueillent des renseignements de toute nature, s'inspirent des idées de réforme à l'ordre du jour, etc. ; après ce travail préparatoire, les chiffres des propositions de crédits sont fixés soit conformément aux allocations du dernier budget, soit en augmentation, soit, ce qui est plus rare, en diminution. Mais il n'y a dans tout ceci que des conseils, des encouragements, d'utiles recommandations générales. Les codes de comptabilité ne peuvent guère donner rien au delà.

En ce qui concerne le contrôle des demandes de crédits exercé par le ministre des finances et le parlement, les préceptes, sinon les règles, deviennent plus précis. Les contrôleurs des projets de

budget ont, en effet, à rechercher si les propositions de crédits qui leur sont soumises : 1° n'ont pas été exagérées; 2° ou bien, au contraire, ne sont pas réduites au-dessous des besoins réels. Dans cet ordre d'idées, se présente la distinction suivante consacrée par divers textes de lois.

Il existe deux sortes de crédits : les crédits limitatifs et les crédits évaluatifs (1). La définition du début embrasse les uns et les autres et l'autorisation du parlement leur est à tous deux nécessaire, mais dans des conditions différentes.

Les crédits évaluatifs sont ceux dont le cours de l'exécution du budget se chargera de déterminer l'importance exacte. Leur chiffre définitif dépend de certains faits, dont l'accomplissement ne devient connu, d'une manière précise, qu'en fin d'exercice. Les préparateurs du budget ne font donc que les évaluer (2). Voici, par exemple, les remises allouées aux receveurs buralistes des contributions indirectes, calculées d'après un tarif décroissant en raison du nombre des expéditions délivrées. Le tarif est constant; mais quel sera le nombre des expéditions délivrées à la fin de l'année? Le projet de budget ne peut que l'estimer hypothétiquement. Cependant, même si le nombre des expéditions délivrées dépasse les prévisions, les receveurs buralistes auront droit toujours à l'intégralité du salaire convenu, d'après la base du tarif préétabli. Il faudra donc s'arranger pour qu'ils le touchent.

De même, pour les primes allouées à la pêche maritime, réglées à tant par quintal métrique de morues ramenées dans les ports français, ou exportées, et à tant par homme embarqué. Le projet de budget suppute ces éléments et les chiffre approximativement. Mais, quel que soit le crédit budgétaire, toutes les morues exportées ou rapportées, et tous les hommes embarqués n'en recevront

(1) On donne encore aux crédits évaluatifs le nom de *services votés*, pour indiquer que le service lui-même fait l'objet principal du vote. Voir à ce sujet le chapitre XVII.

(2) « Le budget contient deux ordres de dispositions : des commandements « et des évaluations. Tantôt il autorise un service : et comme le prix de ce service dépend des circonstances, il se borne à évaluer la dépense, sans pré- « tendre la limiter. Tantôt il limite d'une manière impérative le chiffre de la « dépense elle-même » (Rapport du comte Duchatel, sur le projet de budget de 1835.)

pas moins les primes promises par la loi, sur la foi desquelles les armateurs ont entrepris leurs opérations (1).

De même encore pour les répartitions de produits d'amendes et de confiscations attribuées aux employés saisissants; pour les achats de tabacs nécessaires aux approvisionnements du monopole ; pour les frais de transport des prisonniers, pour les primes à la sériciculture, à la filature de soie, aux huiles de schiste, etc., etc. (2), pour toutes les dépenses, en un mot, dont le principe est inscrit, soit dans des lois antérieures, soit dans des tarifs réglementaires, et qui marchent, pour ainsi dire, toutes seules, ou plutôt qui suivent la marche des faits accomplis. Le parlement n'a qu'à s'incliner devant ces faits et à les ratifier. Son approbation préalable, nous le répétons, n'en est pas moins toujours nécessaire ; aucune dépense ne saurait être effectuée sans le vote d'un crédit, ni au delà des crédits votés. Seulement les allocations ou suppléments nécessaires ne peuvent être refusés, à tel point que le gouvernement, en l'absence des Chambres, les autorise d'urgence sous certaines conditions qui seront exposées au chapitre des crédits additionnels.

Les crédits limitatifs, au contraire, leur nom l'indique, demeurent toujours strictement renfermés dans les limites tracées par le parlement. Accordés en vue d'un service déterminé, ils représentent le chiffre maximum dont les Chambres entendent doter ce service ; le gouvernement ne saurait ni engager, ni laisser s'engager aucune dépense au delà de ce maximum. Ainsi, les traitements du personnel, les frais de bureau, les indemnités, secours, dépenses du matériel, dépenses secrètes, missions, souscriptions, travaux de réparation et d'entretien, travaux neufs, constructions, etc., sont réglés au moyen de crédits limitatifs. Dans tous ces

(1) Un joli mot pour justifier les crédits supplémentaires que le gouvernement réclame chaque année sur ce chapitre des primes : « En matière de pêche, « il n'est pas possible d'avoir une certitude absolue. Je ne puis prévoir un an « d'avance ce que l'on recueillera de morues sur les bancs de Terre-Neuve. « *On a bien fait autrefois la pêche miraculeuse!* » (Discours de M. Lockroy, ministre du commerce, 29 mars 1887.) Le crédit supplémentaire fut voté, car le vaudeville ne perd jamais ses droits en France.

(2) La liste des crédits évaluatifs est insérée dans un cadre spécial de la loi de finances annuelle, comme l'expliqueront les chapitres XVI et XVII consacrés aux crédits additionnels.

cas, une somme arrêtée d'une manière définitive est mise à la disposition du gouvernement qui doit s'en contenter.

On peut, en résumé, définir ainsi ces deux sortes de crédits : « Les crédits limitatifs déterminent, d'une manière définitive, « la nature des services et la somme qui leur sera consacrée. Les « crédits évaluatifs spécifient les services, en se bornant à évaluer « la somme que coûtera leur exécution. »

Pour reprendre maintenant notre sujet spécial, celui du contrôle de la juste évaluation des dépenses, quelle influence exerce, à son égard, la précédente distinction ? Une influence essentielle. Car, suivant qu'il s'agira de l'une ou de l'autre sorte de crédits, les tentatives d'abus différeront et des précautions inverses devront les combattre.

En ce qui concerne les crédits évaluatifs d'abord, la tendance consistera, non pas à enfler les évaluations budgétaires, mais, au contraire, à les réduire. Pour satisfaire aux nécessités de l'équilibre, les préparateurs du budget seront tentés d'inscrire les moindres chiffres possibles. Que leur importe une insuffisance de dotation dans le projet primitif ? Si, par exemple, les chiffres votés pour les receveurs buralistes, dont nous parlions tout à l'heure, ne suffisent pas à payer les salaires dus à ces agents jusqu'à la fin de l'année, il faudra bien que des crédits additionnels interviennent en temps utile. Si les approvisionnements de tabacs font défaut dans les derniers mois, il faudra bien ne pas laisser la consommation en souffrance. Si les vivres et fourrages pour l'armée coûtent plus cher qu'il n'a été prévu, un supplément ne pourra manquer d'assurer la subsistance des hommes et des chevaux, etc. (1). Que risquent les ministres, en évaluant trop bas ces sortes de dépenses ? Un reproche, un blâme, peut-être ? Et encore, il est si facile de prouver, après coup, pièces en mains,

(1) Un des plus frappants exemples d'imprévision intentionnelle est celle qui longtemps s'est reproduite à l'égard des contributions des forêts domaniales. En dépit des bordereaux des percepteurs, chaque année le projet de budget s'obstinait à inscrire un chiffre inférieur à la réalité. Des crédits supplémentaires intervenaient ensuite avec une régularité qui a fini par émouvoir la Commission du budget. Le rapport de M. Burdeau sur le budget de 1890 a déclaré que cet étrange procédé ne se renouvellerait plus.

surtout quand on est encore au pouvoir, ou qu'on y a conservé des amis, que tous les indices, tous les renseignements concouraient à justifier l'évaluation à l'époque où elle a été faite, qu'elle semblait même un peu forcée par amour de la sincérité, etc. (1).

Les Commissions du budget, soucieuses de bien remplir leur rôle, ouvrent donc l'œil sur les crédits évaluatifs. Elles connaissent, par l'étude des cahiers des crédits supplémentaires, la tendance du gouvernement en ce qui les concerne. Elles savent qu'il faut rechercher si, derrière l'insuffisance de la demande primitive, ne se cache pas l'arrière-pensée d'un supplément à réclamer ultérieurement. Elles rapprocheront, en conséquence, les chiffres gouvernementaux des résultats des années précédentes, de ceux de l'année courante, des faits probables de l'année à venir et, d'après l'examen de ces éléments comparatifs, elles seront à même d'appré-

(1) Ce que nous développons ici au sujet des crédits limitatifs et évaluatifs se trouve résumé dans l'extrait suivant : « Vous savez tous qu'il y a dans le bud-« get deux sortes de crédits; il y a des crédits qui sont limitatifs de la dépense « à laquelle ils s'appliquent. Quand le gouvernement consent à une réduction « sur ces crédits, la réduction effective de la dépense s'impose. Mais il y a « d'autres crédits, où le chiffre porté au budget n'est qu'une indication, qu'une « simple prévision. Quel qu'en soit le chiffre, la dépense réelle n'en sera nullement « affectée : cette dépense sera ce qu'elle doit être; il ne dépend du gouverne-« ment, ni de la réduire, ni de l'augmenter. C'est ce qu'on appelle les services « votés. Eh bien! quand on est embarrassé pour équilibrer un budget, si on « veut faire porter la réduction sur des chapitres dont les crédits sont limitatifs, « le gouvernement se défend, parce qu'on lui imposerait, par ces réductions, « l'obligation de diminuer réellement la dépense.

« Mais si l'on s'attaque aux services votés, c'est-à-dire à des services dont la « dépense sera déterminée par les circonstances, le gouvernement se montre de « très bonne composition. Le chiffre porté au budget lui est indifférent : la « réduction de ce chiffre ne lui impose aucun sacrifice. Quand on fait ces sortes « de réductions, on sait parfaitement qu'elles ne seront pas réelles et, dès lors, « le gouvernement et la Chambre des députés s'y portent avec une déplorable « facilité... On se donne devant le pays l'air de faire des économies, sans en « faire réellement; on lui présente l'apparence d'un budget en équilibre. Cet « équilibre, qui n'existe pas et qu'on sait très bien ne pas exister, n'est pas « seulement fictif, il est menteur. » (Discours de M. Buffet. Sénat, 15 décembre 1887.)

Du reste, ce procédé dolosif n'est pas nouveau; car la commission législative du budget de 1847 le signalait déjà en ces termes : « L'une des conditions fon-« damentales de l'établissement du budget, c'est d'y exposer la vérité Votre « Commission cependant est obligée de dire que ce principe est souvent méconnu. « On procède pour cela de deux manières : d'une part en atténuant les dépenses « des *services votés;* de l'autre en exagérant les prévisions des services qui ne « sont pas compris dans la nomenclature. »

cier s'il n'y a pas lieu de relever le crédit demandé afin de se garantir contre les fausses économies.

Ces fausses économies ont été, de tout temps, la plaie des budgets. « Il faut distinguer entre les économies, » disait le ministre des finances en 1876 ; « il y a deux sortes d'économies : la pre-« mière provient de la suppression de telle ou telle opération : « c'est là une économie réelle. La seconde provient de ce que telle « ou telle dépense a été évaluée d'une façon réduite.... » Le prix de la ration de viande, pour les vivres de la guerre, ayant été abaissé d'emblée par la Commission de 0 fr. 39 à 0 fr. 31, le budget profita immédiatement sur le papier d'une économie de 14 millions. « Mais, ajoutait Léon Say, a-t-on fait une économie de « 14 millions? Non. On a fait une évaluation qui est, peut-être, « plus qu'une autre, rapprochée de la réalité, — l'avenir nous « l'apprendra ; — mais on ne peut pas dire qu'on ait réalisé une « économie (1). » (Séance du 16 décembre 1876.)

Quand ces fausses économies aboutissent à leurs conséquences inévitables et intentionnelles, c'est-à-dire aux crédits additionnels, le mécontentement des Chambres se traduit en protestations tardives : « Ce sont des réductions menteuses!... De tels procédés « devraient être absolument réprouvés dans une loi de finan-« ces!... » (Séance du Sénat du 25 décembre 1887.) — « Ce n'est « un mystère pour personne qu'un procédé trop souvent employé « malheureusement pour faire des économies consiste à réduire « les dépenses lorsqu'il s'agit de crédits obligatoires, puis à de-« mander, en cours d'exercice, les suppléments de crédits qu'il

(1) Le prix des rations de pain, vivres et fourrages a toujours donné lieu aux plus fantaisistes évaluations. Tantôt on voit le gouvernement lutter contre les Commissions du budget en faveur de la sincérité budgétaire, — nous venons d'en rappeler un des rares exemples, — le plus souvent, ce sont les Commissions du budget qui critiquent, à juste titre, les rabais excessifs d'évaluation au moyen desquels le gouvernement prétend obtenir l'équilibre. « Pour ne citer « qu'un exemple, disait le rapporteur du budget de 1871, nous avons augmenté « de plus de 6 millions le crédit des vivres et fourrages pour l'armée et la « marine. Ce n'est pas la dépense qui s'est accrue, *c'est notre prévoyance qui « s'est affirmée.* Nous avons simplement mis la prévision en rapport avec la « réalité des faits, en imposant au budget primitif une charge, dont seront « allégés les crédits supplémentaires. Le seul moyen d'éviter les déficits dans « les comptes, c'est de mesurer exactement les charges du budget. » (Rapport de la Commission du budget de 1871, par M. Chesnelong, député, 9 juin 1870.)

« n'est plus possible de refuser, parce qu'il s'agit de droits ac-
« quis. » (Rapport de M. Boulanger, sénateur, du 17 mars 1894.) Le même rapporteur explique ailleurs comment les membres des commissions législatives, désireux de produire un beau chiffre d'économies à la Chambre, obtiennent aisément des administrations toutes sortes de réductions sur les chapitres de crédits évaluatifs. Divers exemples d'imprévisions intentionnelles appuient cette assertion, imprévisions sur les achat et transport de tabacs, sur les primes à la pêche maritime, à la filature de soie, sur les remises aux receveurs buralistes, aux receveurs d'octroi, sur les achats de fourrages par le département de la guerre, sur les primes à la marine marchande, etc.

Du reste, les Commissions du budget ont souvent relevé spontanément (1) les chiffres des crédits que le gouvernement s'obstinait à réduire malgré des précédents trop manifestes.

Une politique toute différente s'impose à l'égard des crédits limitatifs, dont l'exagération abusive dans les budgets primitifs doit, au contraire, être combattue. En effet, le gouvernement sait bien qu'en général les crédits limitatifs proposés par lui pour frais de bureau, dépenses du matériel, traitements du personnel, secours, souscriptions, fonds secrets, etc., constitueront, une fois votés, le maximum de ce qu'il pourra dépenser; peut-être encore des suppléments pourront-ils être demandés plus tard; mais de telles demandes risqueront d'échouer, ou bien exigeront pour réussir des démarches, des sollicitations, des justifications exceptionnelles. Le gouvernement, en matière de crédits limitatifs, se trouve donc naturellement porté à réclamer du premier coup un gros chiffre, le plus gros chiffre possible. Par suite, les Commissions législatives, de leur côté, doivent, dès l'abord, considérer ces de-

(1) La Commission du budget de 1890 explique ainsi son rôle à ce point de vue : « Il est d'une sage économie de pourvoir à tous les besoins justifiés « des services : on coupe court ainsi à des projets de crédits supplémentaires, « à l'abri desquels se sont plusieurs fois glissées des demandes abusives. C'est « dans cet esprit que nous proposons de relever de 6 millions plusieurs crédits « dont l'insuffisance est établie... Nous aurons ainsi hâté la disparition d'une « habitude invétérée et funeste au bon état de nos finances. » (Rapport du 23 mars 1899.)

Lire aussi ce que dit M. Pelletan dans son rapport sur le budget de 1899.

mandes sous l'aspect de leur exagération probable, et rechercher s'il n'y a pas lieu d'en réduire les chiffres (1).

En résumé, poursuivre les économies trompeuses que peuvent recéler les crédits évaluatifs, rechercher, au contraire, les économies réelles que comportent les crédits limitatifs, telles semblent être les seules règles de contrôle formulées jusqu'ici. Ce sont, non pas, à vrai dire, des règles, mais seulement des préceptes instructifs, comme nous le disions; la matière ne saurait constituer, en effet, un code de prescriptions analogue à ceux que nous avons l'habitude de compulser (2).

Tout au plus les exposés des motifs ou les rapports des Commissions mentionnent-ils quelquefois, à titre de procédés d'évaluation, certaines bases automatiques applicables à quelques dépenses de nature particulièrement variable. Longtemps, par exemple, les rations de pain, vivres et fourrages du ministère de la guerre, ont été calculées d'après leur prix de revient pendant les quatorze années précédentes, en défalquant les deux meilleures et les deux plus mauvaises. Le budget de 1883 abandonna cette moyenne décennale, *en raison de la situation financière* (3). De même, les frais de couchage des réservistes sont encore évalués à

(1) Cependant, lorsque le gouvernement suppose, pour certains crédits limitatifs, en raison de leur nature spéciale, pouvoir ultérieurement, sans trop de difficultés, obtenir des Chambres un supplément, il se risque à atténuer ses demandes primitives comme s'il s'agissait de crédits évaluatifs. Des exemples de cette nature abondent.

De même, le gouvernement, au moyen d'un crédit limitatif minime, peut *engager* des travaux considérables, qu'il faut quand même payer ensuite : « Maintes fois on a protesté contre les habitudes de certaines admininistrations « qui surprennent la confiance du parlement en ne demandant qu'un crédit « minime, grâce auquel elles engagent ensuite des travaux considérables. » (Rapport de M. Félix Faure, député, sur le règlement du budget de 1882, 9 mars 1890.)

La règle n'a donc pas le caractère absolu que nous lui attribuons ci-dessus théoriquement.

(2) Le décret du 31 mai 1862 ne contient aucun article relatif à l'évaluation des dépenses, sauf, à la rigueur, le suivant : « Les services du matériel et du « personnel doivent être présentés d'une manière distincte et séparée. »

(3) Les mots *en raison de la situation financière* ont ici une saveur toute particulière. Ils veulent dire que l'équilibre sur le papier exigeait alors que l'on faussât les évaluations admises jusque-là. Lire, d'ailleurs, le passage même du rapport où l'idée est exposée sans ambages. (Rapport de la Commission du budget de 1883 sur le ministère de la guerre, 1er juillet 1882.)

forfait sur le pied d'un mois d'usure. (Rapport de M. Jules Roche, député, 23 juillet 1894.) De même, en Allemagne, la dépense relative au pain de l'armée s'établit, pour moitié, d'après le prix moyen des grains pendant dix ans, et, pour moitié, d'après le cours des grains à la fin de l'année courante. Ces sortes d'exemples pourraient être multipliés certainement, sans constituer autre chose que des faits isolés, d'où ne dérive, en définitive, aucun système réglementaire.

C'est que la dépense représente, et représentera toujours plus ou moins, un acte laissé à l'arbitraire de ceux qui l'effectuent. Les Commissions auront beau être économes et limiter strictement leurs chiffres, elles ne contraindront jamais le gouvernement à l'économie, si celui-ci ne s'y prête de bonne grâce. L'autorité parlementaire détient, sans doute, les cordons de la bourse ; mais elle se trouve quand même à la discrétion du pouvoir exécutif qui emploie et manie l'argent. Elle ne peut donc s'empêcher de lui accorder quelque confiance : le tout est de placer cette confiance en bonnes mains.

L'évaluation des recettes, aussi bien que celle des dépenses, si nous récapitulons l'ensemble de ce chapitre, constitue, en définitive, une affaire de tact, d'expérience, de perspicacité et surtout de sincérité. Pour les recettes, sans doute, la France suit un système automatique, système de défiance assez grossier, qui permet de formuler des règles précises. Mais pour les dépenses, rien de pareil n'ayant pu être inventé, les qualités que nous venons de nommer deviennent seules susceptibles de guider les préparateurs et les contrôleurs des budgets.

Nous avons vu qui prépare le budget et quand le budget est préparé. Au sujet du troisième point : comment le budget est-il préparé? nous venons déjà de passer en revue les règles relatives à l'évaluation des recettes et des dépenses publiques. Il reste à parler de la forme des budgets, c'est-à-dire à entreprendre l'analyse des matières contenues dans le volume même du projet de budget.

CHAPITRE VIII

VOLUME DU PROJET DE BUDGET. — LE BUDGET ORDINAIRE ; SES DÉPENSES ET SES RECETTES

Analyse des matières contenues dans le volume du projet de budget. — § 1er. Exposé des motifs, rédigé par le ministre des finances. Principaux sujets qui y sont habituellement traités. — § 2. Texte du projet de loi ; ses divisions. — § 3. Le budget ordinaire; sa définition. — § 4. Les dépenses y précèdent les recettes. Motifs de cette préséance, contestée en 1849 : arguments spécieux invoqués alors. — § 5. Détail des dépenses : elles figurent par chapitre et par ministère dans les états annexes et par divisions rationnelles dans le corps de l'article premier. Importance respective des principaux chefs de dépenses du budget français. — § 6. Recettes ordinaires : les contributions directes en sont souvent détachées dans une loi préalable. Autorisation de percevoir inscrite dans l'état C. Évaluation de chaque source de revenus portée à l'état D. Nouvelle classification des recettes inaugurée en 1896. Détail des perceptions effectuées par les diverses administrations financières en France.

Le projet de budget français se présente sous l'aspect d'un gros volume, d'un très gros volume même, dont le nombre des pages va croissant chaque année (1). Sans doute les chiffres qu'il contient ont considérablement progressé depuis le début du siècle; mais il n'y a pas corrélation nécessaire entre l'importance des chiffres et l'épaisseur des in-quarto. En Angleterre, malgré le développement des services, les *Finance accounts* et les *Statistical abstracts* (2) ont peu varié de dimension : ce sont toujours de petits livres qu'on met facilement en poche. Qui songerait à mettre

(1) Le budget de 1896 contient 2.820 pages : c'est le maximum jusqu'ici.

(2) Les *commissaires du revenu intérieur*, par exemple, n'emploient pas plus de papier aujourd'hui pour rendre compte de leur 1.500.000.000 fr. de perceptions, qu'ils n'en employaient, il y a vingt ans, pour rendre compte de moins d'un milliard. Les *Finance accounts* contiennent tous les détails relatifs à l'ensemble de la situation financière dans 130 pages, bien qu'il s'agisse de deux milliards et demi de recettes et de dépenses.

dans sa poche le budget français? (1). L'apparence n'a donc rien d'engageant.

Il n'en faut pas moins courageusement pénétrer dans le sein du volume pour l'analyser. Nous y rencontrons, dès l'abord, trois divisions principales :

1° L'exposé des motifs;

2° Le texte du projet de loi;

3° Les documents généraux annexes.

§ 1er. — *Exposé des motifs.*

Le budget général de l'État, déposé sur le bureau de la Chambre, a besoin d'une préface qui l'explique ; le ministre des finances rédige seul cette préface, dans laquelle il commente les propositions des ses collègues et les siennes propres. La confection de l'exposé des motifs, on le sait déjà, constitue un de ses privilèges; elle assure, dans une certaine mesure, sa prééminence.

Nous pourrions, pour indiquer plus exactement ce qu'est ou ce que doit être l'exposé des motifs, donner ici l'analyse du dernier paru concernant le budget de 1900 (2). Mais mieux vaut, semble-t-il, envisager le document sous son aspect général en spécifiant la nature des sujets qu'il traite habituellement et essentiellement. Ce sont les suivants :

1° Exposé succinct de la marche de la fortune publique. Les finances de l'État ont de trop étroites relations avec l'activité commerciale et industrielle du pays, pour qu'il soit nécessaire d'insister sur la convenance d'un tel débat.

2° Compte rendu de la situation des exercices antérieurs que la loi de règlement n'a pas encore apurés et de l'exercice en cours.

3° Examen de la situation du Trésor ; le chiffre de la dette flot-

(1) Un petit manuel résumant les chiffres essentiels du budget serait une innovation bien désirable. Au milieu de tant de papiers officiels, le plus simple et le plus utile fait défaut. Sans doute, la composition de ce petit manuel sommaire donnerait plus de peine à l'administration que la compilation routinière des innombrables colonnes du budget actuel. Mais ce surcroît de travail de l'administration constituerait précisément le bénéfice du public.

(2) Exposé des motifs du budget de l'exercice 1900 déposé par le ministre des finances le 4 juillet 1899.

tante, le montant des découverts du Trésor, les mouvements des services spéciaux sont passés en revue, ainsi que les divers moyens de trésorerie destinés à assurer l'exacte application des recettes aux dépenses.

4° Une fois ces éléments préalables dégagés, le ministre aborde le point capital de son œuvre qui consiste à dresser le tableau complet des prévisions relatives à l'exercice futur : évaluation des recettes et des dépenses, équilibre final du budget, moyens de combler le déficit, s'il en apparaît un, emploi de l'excédent, s'il ressort un excédent. C'est la partie la plus étendue du travail.

5° Enfin, presque toujours, diverses dispositions additionnelles tendent à perfectionner la législation fiscale ou budgétaire.

Aucun règlement ne prescrit de suivre, ni dans leur teneur, ni dans leur ordonnance, les cadres que nous venons de tracer. Cependant, par la force des choses, presque tous les exposés des motifs s'y conforment de près ou de loin. Il en est peu où l'on ne puisse retrouver les cinq divisions précédentes (1), parce qu'elles s'imposent d'elles-mêmes à l'esprit du ministre des finances, préparateur du budget.

§ 2. — *Texte du projet de loi de finances.*

L'exposé des motifs aboutit à proposer l'adoption du projet de loi de budget, dont le texte suit immédiatement avec cet intitulé : « Projet de loi portant fixation du budget général des dépenses « et des recettes de l'exercice.... »

Le texte de la loi de finances, construit comme tous les textes de loi, se compose de titres et d'articles.

Les titres représentent les divisions principales et renferment chacun un plus ou moins grand nombre d'articles (2).

(1) Actuellement, tous les exposés de motifs semblent sortir d'un moule uniforme ; à part quelques pages, dont la rédaction émane du ministre personnellement, le surplus se compose de tableaux et de nomenclatures, entrecoupés de phrases toutes faites, que les bureaux garnissent de chiffres neufs. Autrefois, les rapports annuels du ministre des finances au chef de l'État possédaient plus d'originalité sous un moindre volume.

(2) Le nombre des articles varie beaucoup suivant les années. Le projet de budget de 1889, en contenait 79 ; celui de 1890, 55 ; celui de 1891, 72 ; celui de 1892,

Jusqu'à ces dernières années, les projets de loi de budget se répartissaient entre les six titres suivants :

Titre I. — Budget ordinaire.

Titre II. — Budget des dépenses sur ressources extraordinaires.

Titre III. — Budget des dépenses sur ressources spéciales.

Titre IV. — Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Titre V. — Services spéciaux du Trésor.

Titre VI. — Moyens de service et dispositions diverses.

Depuis la suppression des budgets sur ressources extraordinaires, sur ressources spéciales, et des services spéciaux, les lois de finances n'ont plus contenu que trois ou quatre titres. La loi du budget de 1900, par exemple, est ainsi divisée :

Titre I. — Budget général.

Titre II. — Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général.

Titre III. — Dispositions spéciales.

Titre IV. — Moyens de services et dispositions annuelles.

Nous analyserons ces diverses subdivisions soit au point de vue historique, soit au point de vue actuel.

§ 3. — *Budget ordinaire. Sa définition.*

Le budget ordinaire, ou budget général (1), dont s'occupe le titre I, comprend les services rentrant dans les attributions normales de l'État (2) : telle peut être sa définition. A la rigueur,

44; celui de 1896, 65; celui de 1897, qui prétendait organiser l'impôt sur le revenu global, en contenait 119. Le budget de 1900 en contient 40 seulement.

(1) C'est le projet de loi du budget de 1892, qui, pour la première fois, a substitué le titre de *Budget général* à celui de *Budget ordinaire*.

(2) Le décret du 31 mai 1862 ne fournit la définition d'aucun des budgets, ordinaire, extraordinaire, sur ressources spéciales, ou annexes. Les définitions, cependant, dans la circonstance, n'auraient pas seulement un intérêt académique, elles permettraient de classer méthodiquement chaque opération budgétaire, de lui assigner sa place dans la catégorie qui lui est propre ; elles préviendraient, par suite, les incessants empiétements d'un budget sur l'autre. On peut consulter à ce sujet ce que nous avons écrit, depuis longtemps, dans *l'Economiste français*. (Voir spécialement *l'Economiste français* du 10 décembre 1881.) Le nouveau règlement de comptabilité en préparation réparera, sans doute, cette lacune essentielle, s'il voit jamais le jour.

donc, le budget ordinaire devrait être le budget unique, car il ne semble pas admissible que l'État exerce d'autres attributions que celles dont il est normalement titulaire. Beaucoup de pays, en effet, ne connaissent que lui et il sera facile de montrer qu'en France les budgets extraordinaires, annexes et sur ressources spéciales, constituent, ou ont constitué, des superfétations.

Mais, objectera-t-on, est-il possible de déterminer exactement la nomenclature des services rentrant dans les attributions normales de l'État? La question, heureusement, ne se pose pas ainsi, car elle demeurerait insoluble, aucune formule ne permettant de trancher en quelques mots les controverses soulevées à ce sujet (1). Il s'agit simplement de déclarer que, parmi les services publics, ceux que les préparateurs du budget eux-mêmes considèrent comme susceptibles de rentrer dans les attributions normales de l'État prendront place au budget ordinaire.

Telle est bien la pensée du législateur en France. Lorqu'en 1862 le budget extraordinaire fut séparé du budget ordinaire, le rapporteur de la Commission de la Chambre des députés définit de la sorte le budget ordinaire : « Les crédits du budget ordinaire, dit-« il, devront pourvoir aux services *obligatoires* et *permanents*, « assurer le payement de la dette, l'exécution des lois, l'adminis-« tration de la justice, la perception des revenus, la défense du « territoire. » (Rapport relatif au budget de 1863, 3 juin 1862.) Les mots « services obligatoires et permanents », employés par le rapporteur de 1862 et souvent répétés depuis, sont à peu près synonymes des mots « attributions normales de l'État ». Ces derniers cependant ont le mérite d'exprimer une idée plus théorique. Dès lors, nous pouvons adopter la définition suivante : « Le budget « ordinaire pourvoit à l'exécution des services rentrant dans les « attributions normales de l'État (2). »

(1) M. Paul Leroy-Beaulieu a consacré un fort et beau volume tout entier, que chacun a lu, *l'État moderne et ses fonctions*, à mettre en lumière les véritables attributions de l'État, en tenant compte des époques et des circonstances où chaque peuple se trouve placé.

(2) Nous cherchons intentionnellement à élaguer le plus de mots possible des définitions de notre propre cru, afin d'éviter les dangers inséparables de la prolixité, comme il a été observé déjà.

§ 4. — *Préséance des dépenses sur les recettes dans le budget général. Discussion de 1849.*

Le budget général ou ordinaire se divisait précédemment en deux titres, l'un affecté aux dépenses, l'autre aux recettes. Depuis 1889, l'ensemble des matières du budget ordinaire figure sous un seul titre; mais des paragraphes continuent à séparer les dépenses des recettes, et toujours, aujourd'hui comme auparavant, les dépenses passent les premières.

Cette préséance des dépenses constitue un principe essentiel de la comptabilité publique, dont il importe de rechercher, dès l'abord, les motifs. Pourquoi l'État commence-t-il par évaluer ses dépenses, alors que les particuliers suivent l'ordre inverse. Un père de famille, en effet, suppute d'abord ses revenus, et seulement ensuite règle leur emploi. Autrement il risquerait d'aboutir au déficit et d'entamer son capital.

L'État pourrait calculer de la sorte s'il vivait encore exclusivement des produits de son domaine. Mais, depuis longtemps, le domaine, surtout en France, ne fournit plus qu'un petit appoint au budget : les impôts l'alimentent en presque totalité. Or, les impôts ne rendent pas une somme invariable : ils rendent ce qu'on leur demande, dans la limite des possibilités des contribuables. On ne saurait donc commencer par déterminer leur montant, puisque ce montant est extensible à la volonté des gouvernants. L'État, en somme, prend dans la poche des autres, ce qui n'est pas le cas des particuliers, habituellement du moins. Cette prérogative l'oblige à fixer d'abord la somme dont il a besoin, afin de préciser, en connaissance de cause, la mesure des sacrifices qu'il réclamera ensuite.

« Ce sont les dépenses à faire qui servent de mesure et de « justification aux recettes, » disait M. Passy, ministre des finances en janvier 1849, à l'assemblée nationale.

Dans cette séance du 31 janvier 1849, la question qui nous occupe fut longuement discutée. Les adversaires du principe formulé par le ministre des finances produisaient les arguments suivants : « Je demande, disait M. Billaut, je demande, à titre exceptionnel,

« que l'on mette d'abord en face de l'assemblée, et en face du « gouvernement, la limite du possible en matière de recettes, pour « que ce spectacle des limites du possible pesât de tout son poids « officiel et nécessaire sur les délibérations qui concernent les dé- « penses. » Ainsi, les membres de l'opposition, en 1849, prétendaient qu'il existait une limite du possible en matière de taxe et que cette limite se trouvait actuellement atteinte et même dépassée. Dès lors, d'après eux, il fallait étudier sous cet aspect le budget des recettes en premier, afin de décharger les contribuables d'un poids d'impôts excédant leurs forces. Une fois le budget des recettes ramené à son juste niveau, les ministres auraient à réaliser les économies nécessaires au maintien de l'équilibre. « Le ministre des « finances sera chargé de mettre le budget des dépenses en rap- « port avec celui des recettes. » Tel était le texte de l'amendement défendu par MM. Billaut et Stourm (1) et que combattait M. Passy.

Cette théorie, plus politique, d'ailleurs, que financière dans la circonstance, reposait sur une idée erronée : il n'y a pas de limite du possible en matière de taxes, ou, du moins, cette limite est si lointaine que personne ne peut la préciser. La suite de l'histoire des finances de la France a bien prouvé que le milliard et demi environ du budget de 1849 ne constituait pas une barrière infranchissable. Du moment donc que les impôts ne portent pas, en eux-mêmes, de mesure maximum, il faut bien chercher cette mesure en dehors d'eux, et ce sont les dépenses, c'est-à-dire les besoins publics, qui peuvent seuls la fournir. L'État indique et détermine d'abord les sommes qui lui sont nécessaires ; les contribuables payeront en conséquence. Même en Prusse, où les recettes sont présentées les premières, ce sont toujours les dépenses qui, dans l'esprit des préparateurs du budget, obtiennent la préséance.

(1) L'opposition réclamait 140 millions d'économies sur la Guerre, 32 millions sur la Marine, 50 millions sur les Travaux publics. Elle voulait que ces économies fussent réalisées par les ministères eux-mêmes et non pas par la Chambre, dépourvue de compétence dans les détails et qui, d'ailleurs, n'aurait pu que donner des ordres lointains, exécutés à contre-cœur. La diminution préalable du budget des recettes devait contraindre les ministres à opérer eux-mêmes des diminutions de dépenses, dans leurs départements respectifs.

§ 5. — *Détail des dépenses inscrites au budget ordinaire.*

Toute dépense ressort d'un ministère. Être ministre, c'est avoir la charge de dépenser, plus ou moins. La part de chaque ministère est déterminée dans l'article 1er du projet de loi.

Cet article 1er, en effet, commence par se référer à des états A et B, où figurent un nombre considérable de chiffres, dont chacun correspond à un *chapitre* de dépense, et dont le groupement partiel compose un ministère (1).

En renvoyant ainsi aux états A et B, l'article 1er organise une première forme de présentation des dépenses *par ministère* et *par chapitre*, forme budgétaire dans ce qu'elle a d'essentiel; c'est le budget des dépenses lui-même, sur lequel portera le vote législatif.

Ce même article 1er présente ensuite, dans son sein même, les dépenses sous une seconde forme, statistique seulement celle-là, avec les cinq divisions suivantes:

1° Dette publique; 2° Pouvoirs publics; 3° Services généraux des ministères; 4° Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics; 5° Remboursements, restitutions, non-valeurs et primes. Ces cinq divisions statistiques ont une importance respective très inégale (2).

Deux d'entre elles, la dette publique et les services généraux des ministères, composent ensemble la presque totalité du budget, 3 milliards sur 3.500 millions.

(1) Autrefois, un seul état annexe à l'article premier, l'état A, développait, en une quarantaine de pages, la répartition de toutes les dépenses du budget ordinaire par ministère et par chapitre. Maintenant les dépenses de la France continentale figurent seules à l'état A, et un autre état B est affecté aux dépenses de l'Algérie, de sorte que le début de l'article premier se trouve ainsi libellé au budget de 1900 :

« Des crédits sont ouverts aux ministres pour les dépenses générales du « budget de l'exercice 1900, conformément aux états A et B annexés à la pré- « sente loi. »

Cette distraction des dépenses de l'Algérie insérées dans un état B spécial a été concédée pour donner une satisfaction platonique au vœu du budget spéciale formulé, il y a quelques années, en faveur de notre grande possession africaine. La complication qui en résulte trouble le budget et y rend les recherches laborieuses, sans autre résultat.

(2) L'article 1er du projet du budget de 1900 continue ainsi :

Prenons la dette publique d'abord. Son chiffre global de 1.247 millions comprend trois sortes de dettes : la dette consolidée perpétuelle, c'est-à-dire, le service des rentes 3 o/o et 3 1/2 o/o; la dette remboursable à terme ou par annuités, composée de rentes amortissables, d'obligations à court terme, d'annuités à diverses sociétés, compagnies et corporations, des intérêts de la dette flottante, etc.; enfin la dette viagère, dont les pensions civiles et militaires forment le principal élément.

Les 1.799 millions des services généraux des ministères représentent la mise en action de cette lourde machine qu'on appelle l'État, toutes les autres divisions du budget ne concernant que l'entretien de la machine elle-même, ou les charges du passé. La moitié seule du budget environ fonctionne donc efficacement; avec 1.799 millions, en 1900, on payera les dépenses de guerre, de marine, d'instruction publique, de travaux publics, d'affaires étrangères, etc., de tous les ministères, en un mot, ayant mission de remplir les attributions de l'État.

Les frais de régie et de perception sont bien, comme nous le disions, des dépenses d'entretien. Les impôts, en effet, ne rentrent pas tout seuls; il faut, pour les tirer de la poche des contribuables et les amener dans les caisses du Trésor, des efforts coûteux; 4 o/o environ des produits encaissés passent en traitements et allocations diverses attribués aux collecteurs (1).

Les remboursements, restitutions, non-valeurs et primes ne sont

« Ces crédits s'appliquent :

« 1° A la dette publique, pour	1.247.785.362 fr.
« 2° Aux pouvoirs publics, pour	13.783.560
« 3° Aux services généraux des ministères, pour	1.799.456.187
« 4° Aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour	420.022.948
« 5° Aux remboursements et restitutions, non-valeurs, primes, pour	41.567.962
« Total général conforme au total des états A et B annexés à la présente loi	3.522.616.019 fr.

(1) En plus des traitements et allocations diverses attribués aux collecteurs qui composent les 4 o/o ci-dessus indiqués, il faut compter les achats de matières premières destinées aux monopoles, si l'on veut reconstituer les 420 millions de frais inscrits au budget de 1900.

que des dépenses d'ordre, des déchets sur les perceptions. Certaines taxes indirectes ont-elles été perçues indûment, le montant en est restitué aux parties lésées, soit spontanément, soit après jugement. Certaines cotes tombent-elles en non-valeurs, sans qu'il y ait faute de la part des collecteurs, le Trésor en supporte la charge. Certains produits, sur lesquels les droits avaient été primitivement perçus, sont-ils exportés, le montant des droits est remis aux exportateurs, au moyen d'un drawback. Pour d'autres produits, le fait seul de la sortie du territoire donne ouverture au payement d'une prime. Ou bien encore l'État rembourse à certains ayants droit des perceptions encaissées pour leur compte (1), etc.

Enfin, 13.783.000 fr. sont attribués aux grands pouvoirs publics: traitements et indemnités du président de la République, des sénateurs, des députés, etc. C'est sur cette ligne que la République fait l'économie de la liste civile.

Les cinq divisions ainsi insérées dans le corps de l'article premier aboutissent aux 3.522 millions de dépenses du budget ordinaire ou général.

Les états annexes A et B, de leur côté, aboutissent nécessairement au même total, avec des subdivisions beaucoup plus nombreuses, comme nous l'avons indiqué, et comme il en sera reparlé à propos du vote du budget par chapitre au chapitre XIII.

§ 6. — *Détail des recettes inscrites au budget ordinaire.*

En considérant l'ensemble des recettes du budget ordinaire, on constate, à première vue, l'absence des contributions directes (2), qui,

(1) Pour les amendes et confiscations, par exemple, dont le Trésor commence par encaisser la totalité, une part en est restituée aux employés qui ont dressé les procès-verbaux, une autre part éventuellement aux indicateurs qui ont dénoncé la fraude, une autre part à la caisse des retraites (1/4 à la caisse des retraites, 1/2 aux employés et indicateurs, 1/4 au Trésor). Par exception, en matière de douanes, la loi du 17 juillet 1889 attribue 40 0/0 aux pensions civiles. En plus, dans certains cas, les communes, sur le territoire desquelles la contravention a été constatée, touchent aussi une part.

(2) En 1889, et en 1893 les contributions directes ont figuré exceptionnellement dans le corps même du projet général, parce que les budgets de 1890 et de 1894 ont été votés dès le mois de juillet, les députés ayant hâte de retourner dans leurs circonscriptions respectives pour les élections générales.

ne pouvant supporter les retards habituels du vote de la loi de finances, partent d'avance, comme les gens pressés d'arriver. Un délai de quatre ou cinq mois, en effet, est indispensable d'abord aux conseils généraux et d'arrondissement pour répartir et sous-répartir les contingents, puis aux agents des contributions directes pour confectionner les rôles. Dès lors, le parlement se voit obligé, dès le mois de juillet, de laisser les contributions directes prendre leur vol isolément, au moyen d'une loi spéciale (1), détachée du projet général.

Cette disjonction a l'inconvénient de couper en deux les budgets et de rompre, dès lors, l'unité. Ainsi en 1890, le parlement ayant, dans la loi primitive des contributions directes, dégrevé l'impôt foncier, dut spécifier que la perte en résultant serait compensée au moyen de *recettes à déterminer* lors de l'examen de la seconde partie de la loi de finances. De même, au budget de 1898, quand fut opéré le dégrèvement des petites cotes foncières. Il y a donc, pour ainsi dire, alors deux lois de finances. C'est la conséquence forcée du mode actuel de travail financier des Chambres (2).

Remarquons toutefois que les contributions directes sont rattachées expressément au budget général, par un article de leur loi spéciale, ainsi conçu : « Les rôles confectionnés en exécution de la « présente loi ne seront homologués et rendus exécutoires par les « préfets et ne pourront être mis en recouvrement qu'après que la « loi portant fixation des recettes de l'exercice... en aura autorisé « la perception (3). »

(1) Pendant longtemps, le ministre des finances, n'osant pas prévoir la possibilité d'un retard de la part des Chambres, continua à comprendre les contributions directes dans son projet général, laissant, par déférence, à la Commission du budget, le soin de les en distraire elle-même. Mais, depuis quelques années, la persistance trop avérée des retards dans le vote des budgets a triomphé des scrupules du ministre, qui rédige d'emblée deux projets distincts.

(2) « Il est regrettable que la loi des contributions directes ait dû être détachée de l'ensemble du budget. Vos Commissions des finances ont, à toutes les « époques, signalé les inconvénients de cette procédure. » (Rapport de M. Boulanger au Sénat, 30 juillet 1890.)

(3) Cet article a été inséré, pour la première fois, dans la loi des contributions directes de 1889. « Le vote préalable des contributions directes, dit le rapporteur de la Commission des finances du Sénat, est nécessité, et n'est nécessité « que par le besoin qu'ont les assemblées départementales d'établir les bases de « la répartition et de connaître le nombre des centimes additionnels avant la

Les recettes donnent lieu, dans la loi du budget, à deux dispositions d'ordre différent : l'autorisation et l'évaluation.

L'article du projet de loi de finances, qui commence par concéder l'autorisation de percevoir, le fait en ces termes :

« Continuera d'être faite, pour 1900, conformément aux lois « existantes, la perception des divers droits, produits et revenus « énoncés dans l'état C annexé à la présente loi. »

L'état annexe auquel renvoie ledit article de la loi de finances dresse nominativement la liste de tous les revenus à recouvrer au profit de l'État. C'est une nomenclature complète des divers chefs de perception, avec la date des lois originelles à l'appui, sans addition d'aucun chiffre évaluatif. Chaque nature de taxe s'y trouve de la sorte expressément soumise au vote du parlement. Le nombre des autorisations de recettes ainsi données dépasse 180 (1). En dehors de là toute perception devient illégale. On dirait que ce cadre n'a d'autre but que d'affirmer le droit des représentants du pays à consentir l'impôt.

Puis vient l'évaluation.

Car de simples autorisations de percevoir ne suffisent pas ; nous avons trop insisté sur les justes évaluations pour que la nécessité ne s'en manifeste pas immédiatement. Dès lors, un article suivant se hâte-t-il d'ajouter : « Les voies et moyens applicables « aux dépenses du budget général de l'exercice 1900 sont évalués « à la somme de 3.523.133.264 fr., répartie ainsi qu'il suit. »

La répartition qu'annonce l'article ci-dessus s'effectue encore dans des états annexes, lesquels, reprenant la liste des revenus publics, l'accompagnent cette fois d'évaluations individuelles. A chaque ligne de produits est ajouté un chiffre jusqu'à ce que leur total reconstitue les 3.523 millions indiqués (2).

« fin de l'année. Il suffit, par conséquent, de limiter la loi spéciale à cet objet. « Il est inutile et il est dangereux de l'étendre au recouvrement même de l'im« pôt. Le droit de percevoir la contribution doit être réservé pour le vote de la « loi générale des finances, dont ce droit est un élément essentiel. (Rapport de M. Ernest Boulanger, 11 juillet 1888.)

(1) Nous cumulons ici les autorisations comprises dans la loi spéciale des contributions directes avec celles qui figurent au budget général pour arriver à ce total de 180.

(2) Pour être complet, le susdit état s'est trouvé obligé de rappeler les chiffres

Après les impôts et revenus *autorisés*, viennent, on le voit, les impôts et revenus *évalués*, ordre logique, digne d'être remarqué, car, encore une fois, il spécifie nettement la série des droits budgétaires du parlement.

Les recettes, dans ces tableaux évaluatifs, sont présentées sous les rubriques suivantes (1) :

§ 1. — Impôts directs (2);

§ 2. — Impôts indirects (2);

§ 3. — Produits de monopoles et exploitations industrielles de l'État;

§ 4. — Produits et revenus du domaine de l'État;

§ 5. — Produits divers du budget;

§ 6. — Ressources exceptionnelles;

§ 7. — Recettes d'ordre.

Les impôts directs figurent en tête, avec rappel des sommes inscrites à leur sujet dans le projet de loi spécial. Elles comprennent les impôts de répartition (foncier, portes et fenêtres, personnel et mobilier), les impôts de quotité (patentes) et les taxes assimilées aux contributions directes (mainmorte, mines, billards, cercles, voitures et chevaux, etc.). Leur produit, prévu pour 515 millions et demi en 1900, concerne exclusivement les fonds généraux applicables aux besoins de l'État. Les centimes additionnels affectés aux départements et aux communes demeurent en dehors, mentionnés seulement à titre de renseignements; autrefois ils figuraient au budget sur ressources spéciales.

Les impôts et revenus indirects représentent 2.074 millions, soit le quadruple des contributions directes. Leur recouvrement est

des contributions directes déjà votées, qui retrouvent ainsi leur place dans le budget général.

(1) Cette classification des recettes a été inaugurée, en 1886, dans le projet du budget de 1887, présenté par M. Carnot, ministre des finances, avec la collaboration de M. Chevrey-Rameau, alors chef du cabinet du ministre, depuis directeur général de la comptabilité publique, et enlevé si prématurément à l'administration et à ses amis.

(2) Les impôts directs et indirects sont maintenant réunis sous une seule rubrique intitulée : *Impôts et revenus*, de sorte qu'aux budgets de 1899 et de 1900 il n'existe plus que six subdivisions du budget des recettes. Nous maintenons la subdivision des impôts directs et indirects parce qu'elle facilite les explications.

attribué aux trois grandes administrations fiscales de l'enregistrement et du timbre, des douanes et des contributions indirectes.

Les « produits des monopoles et exploitations industrielles », détachés, pour la première fois, des revenus indirects proprement dits, en 1887, « n'affectent pas le caractère d'impôts; ils représentent la valeur d'une marchandise livrée, ou le prix d'un service rendu ». (Exposé des motifs du 16 mars 1886.) Les marchandises dont il s'agit sont : les tabacs, les poudres à feu, les allumettes; les services rendus sont : le transport des lettres et imprimés, et les télégraphes. Leur produit brut est inscrit pour 710 millions.

Les produits et revenus des domaines de l'État ne s'élèvent qu'à 52 millions et demi. Dans ce total, les forêts entrent pour 30 millions. Le surplus provient surtout de ventes d'objets mobiliers, de successions en déshérence, de quelques aliénations de terrains et d'immeubles, etc.

Dans le sein des « produits divers du budget », 55.601.000 fr., se groupent le grand nombre des revenus qui n'ont pas mérité de classement spécial, tels que les produits de la taxe des brevets d'invention, les bénéfices réalisés par la caisse des dépôts et consignations, le prix du travail des condamnés, le remboursement des frais de contrôle et de surveillance des chemins de fer, le montant brut de la vente des publications du gouvernement, le prix des insignes de l'ordre du Mérite agricole, le remboursement des avances pour les chemins vicinaux et les établissements scolaires, etc.

Les ressources exceptionnelles sont très variables. En 1890, elles ne dépassaient pas 767.000 fr.; en 1891, elles s'élèvent à 27.175.000 fr., en raison des reliquats d'emprunts que le budget s'approprie. En 1892, on y voit figurer 11.450.000 fr., provenant de la liquidation de la caisse de la dotation de l'armée. En 1896, leur montant de 37 millions et demi provient des trois sources suivantes : arriéré du droit d'accroissement, bénéfice sur la frappe des monnaies d'argent, comptes de la caisse des dépôts et consignations atteints par la prescription nouvellement édictée. En 1897, aucune somme n'est prévue de ce chef, non plus qu'en 1900.

Enfin, les recettes d'ordre, 60 millions et demi, forment un dernier paragraphe inauguré, comme précédemment, par le projet de budget de 1887. Ces recettes d'ordre, qui figuraient, jusque-là, parmi les produits divers du budget, représentent des recettes correspondant à des dépenses, qu'elles compensent en totalité ou en partie : on a donc bien fait de les isoler.

Lorsque les recettes d'ordre ne compensent les dépenses qu'en partie, elles se nomment *recettes en atténuation de dépenses*. L'exposé des motifs du budget de 1887 les définit ainsi : « Re-
« cettes ayant un caractère de corrélation avec les dépenses cor-
« respondantes qui doivent figurer au budget pour leur montant
« intégral, abstraction faite de la quotité des recettes destinées à
« les atténuer. »

Parmi elles, nous pouvons citer, à titre d'exemple, les retenues pour pensions civiles montant à 28.060.000 fr. en 1900, qui forment la compensation partielle des 75.750.000 fr. de dépenses relatives au même objet inscrites à la dette viagère. On voit par là que le budget paye *net*, de ce chef, plus de 47 millions. De même pour les retenues sur la solde des officiers, pour les pensions des élèves des écoles du gouvernement, pour les recettes en atténuation des dépenses de la dette flottante, pour les produits universitaires, les produits des amendes et condamnations, etc., qui compensent en partie des crédits correspondants (1).

Lorsque les recettes d'ordre compensent, non plus partiellement, mais en totalité, les dépenses auxquelles elles correspondent, ce sont des *recettes d'ordre proprement dites*, c'est-à-dire « des
« recettes qui balancent exactement et mathématiquement les dé-
« penses correspondantes et qui, n'intéressant qu'indirectement
« les finances de l'État, pourraient être supprimées du budget
« sans en altérer l'équilibre (1) ». (Exposé des motifs du 16 mars 1886.)

Ainsi en est-il des 2.928.000 fr. des dépenses de la garde de Paris remboursés intégralement à l'État par la ville. De même pour di-

(1) Les développements du budget devraient bien, pour chacune de ces recettes en atténuation, indiquer, en notes, le montant de la dépense correspondante, afin de faire ressortir le solde net; le renseignement serait très instructif.

verses dépenses de justice, de gendarmerie, etc., remboursées par le gouvernement beylical à la France; de même, pour les fonds de concours, etc. Comme le disait l'exposé des motifs du budget de 1887 : « Ces recettes ne figurent au budget que pour le respect de « la règle (art. 16 du décret du 31 mai 1862), qui prescrit de « porter en recette le montant intégral de tous les produits, et en « dépense le montant de tous les frais de perception, de régie et « autres frais et dépenses accessoires. » Nous retrouvons donc ici la mise en pratique des principes d'universalité exposés au chapitre VI.

En plus des dispositions précédentes, qui constituent le cadre essentiel et permanent du projet de budget des recettes, de nombreux articles s'y trouvent souvent encore intercalés pour proposer soit des modifications d'impôts, soit même des créations d'impôts. Nous n'avons pas à analyser ici ces sortes de propositions variant chaque année et possédant un caractère exceptionnel (1). Demandons-nous seulement si elles sont bien à leur place au sein des budgets. Évidemment, l'insertion dans la loi de finances de certaines rectifications fiscales d'ordre administratif ne saurait soulever d'objections. Mais les réformes fondamentales, les créations de toutes pièces de systèmes nouveaux mériteraient de se voir appliquer les stricts principes, d'après lesquels la loi du budget a pour mission exclusive d'*autoriser* la perception des revenus de l'exercice futur, et d'*évaluer* leur rendement. Son autorisation de percevoir pendant l'année qui va s'ouvrir s'appuie sur les lois organiques préexistantes, dont elle rappelle nommément la date dans ses états annexes. Dès lors, c'est à ces lois organiques qu'il appartient d'installer dans les codes des remaniements ou créations d'impôts, le budget n'ayant plus, une fois qu'elles sont rendues, qu'à leur donner l'*exequatur* annuel. En un mot, par son essence, la loi de finances est une *loi d'année* qui ne devrait pas stipuler au delà.

Des raisons subsidiaires, d'ailleurs, rendent désirable la stricte

(1) Cette observation s'applique à plusieurs projets de budget de ces dernières années, notamment au projet pour 1897, qui contient, en 78 articles, un plan complet de remaniement fiscal, avec création de l'impôt global sur le revenu.

application de cette règle, raisons tirées de l'ordre même de travail du parlement et de la nécessité de voter le budget sans retard. Aussi a-t-on vu, ces dernières années, les Chambres, après des essais réitérés, aboutir, de guerre lasse, à la *disjonction* des projets concernant la réforme des boissons et la réforme des impôts des portes et fenêtres.

En résumé, le budget ordinaire, nommé maintenant budget général, envisagé au point de vue de sa structure, apparaît sous une forme très simple : les dépenses y sont présentées les premières avec leurs divisions par ministères et par chapitres, leurs chiffres de crédits évaluatifs ou limitatifs. Les recettes y sont autorisées ensuite, puis évaluées d'après différents systèmes suivant les pays. Enfin, du rapprochement des unes et des autres, résulte ce qu'on nomme l'équilibre du budget.

CHAPITRE IX

BUDGETS EXTRAORDINAIRES

§ 1er. Historique des budgets extraordinaires en France : ancien régime, Révolution, Empire. Pas de budgets extraordinaires sous la Restauration, malgré les circonstances spéciales qui les auraient fait excuser. Tentative de budget extraordinaire en 1833, sous le nom de budgets annexes. Budget extraordinaire constitué en 1837. Lois [de 1841 et de 1842. Les budgets extraordinaires ne reparaissent pas au moment des guerres de Crimée et d'Italie. Ils sont inaugurés dans notre comptabilité en 1862 et y règnent jusqu'en 1870. Comptes de liquidation après 1870-1871. Création du budget sur ressources extraordinaires en 1878. Développement excessif de l'institution. Définition du budget extraordinaire d'après les données de cet historique. — § 2. Avantages et inconvénients des budgets extraordinaires. Ils contiennent des dépenses nécessaires, facultatives et abusives. Les dépenses qualifiées de nécessaires n'entraînent pas forcément la constitution d'un budget extraordinaire. La qualité facultative des budgets extraordinaires explique les mouvements annuels de leurs chiffres. Les dépenses abusives, conséquence forcée de l'institution, ruinent le budget ; avec elles disparaissent l'ordre et l'économie. Plaintes qu'elles suscitent. Suppression des budgets extraordinaires. — § 3. A l'étranger, en Angleterre, en Allemagne, en Autriche-Hongrie, sauf en Belgique, l'unité des budgets est respectée.

§ 1er. — *Histoire des budgets extraordinaires.*

Le budget ordinaire que nous venons d'étudier n'a, pour ainsi dire, pas d'histoire, puisqu'il a toujours existé, étant le budget légitime ; ses chiffres ont pu varier, mais son institution remonte forcément à la fondation même de la comptabilité. Le budget extraordinaire, au contraire, comme un usurpateur, n'a occupé le pouvoir que par intervalle.

Sous l'ancien régime, les *Affaires extraordinaires* prédominèrent constamment : il suffit de lire les tableaux insérés dans les ouvrages de Mallet et de Forbonnais, dans les comptes de Necker, de Calonne et de Brienne, pour s'en convaincre. Nous l'avons ex-

posé en détail dans un ouvrage spécial (1). Laissons, d'ailleurs, ici de côté cette époque où les règles budgétaires n'avaient pas encore d'existence.

La Révolution vécut aussi, à peu près exclusivement, de ressources extraordinaires. L'ouvrage précité dresse le compte des milliards absorbés par l'émission des assignats, par la vente des biens du clergé, de la Couronne, des émigrés et des condamnés, par la fonte des cloches, la vente des dépouilles des églises, etc. Arrivons aux débuts mêmes du siècle.

Les comptes officiels du Consulat et de l'Empire ne semblèrent pas connaître les budgets extraordinaires. La loi de finances, présentée chaque année au Corps législatif, possédait une irréprochable unité. Mais, en dehors des comptes officiels, un budget extraordinaire, occulte, gigantesque, manié par Napoléon personnellement, subsista sous le nom de domaine extraordinaire. Le domaine extraordinaire, alimenté par la victoire et la conquête, recevait le produit des tributs imposés aux peuples vaincus, les contributions levées dans les pays occupés par nos armées, les rentes des domaines situés à l'étranger, etc. (2). Au moyen de ces richesses, Napoléon dota ses généraux et ses soldats, constitua un trésor de guerre dans les caves des Tuileries, encouragea l'industrie en lui prêtant ses fonds libres, et finit par soutenir, avec leur reliquat, la campagne de France. Le sénatus-consulte du 30 janvier 1810, parlant, pour la première fois, du domaine extraordinaire, se bornait à dire : « Art. 21. L'Empereur *dispose* du domaine extraordinaire. » Du moment que l'Empereur pouvait disposer seul, la matière sort des cadres de la comptabilité publique.

La Restauration, qui inaugura le règne de l'ordre financier, n'eut pas, à proprement parler, de budget extraordinaire, malgré les dépenses extraordinaires de la liquidation postérieure à 1814 et 1815 : payement de l'indemnité de guerre, entretien de l'armée d'occupation, acquittement des créances arriérées, etc. Ces dépenses

(1) *Les finances de l'ancien régime et de la Révolution.*

(2) Lire *les Finances de la guerre de 1796 à 1815*, par M. de la Rupelle, dans les *Annales de l'école des sciences politiques*, années 1892 et 1893.

prirent presque toujours (1) leur place régulière dans le budget général. On se contenta de distinguer, au moyen de deux colonnes, les dépenses *permanentes* des dépenses *temporaires,* en ayant soin de dresser ensuite un total unique, formant le total général du budget de l'État.

Il en fut de même en 1823, lorsqu'un crédit extraordinaire de cent millions, voté dès le début de l'année, dut couvrir les dépenses de la guerre d'Espagne. En fait, l'expédition coûta 203.476.000 fr. et le supplément au delà des 100 millions primitifs fut demandé à l'emprunt. Bien qu'on se trouvât ainsi en présence d'éléments susceptibles de justifier l'ouverture d'un budget extraordinaire, le budget général engloba les dépenses de la guerre d'Espagne et les lois de règlement de chaque exercice, après avoir récapitulé les crédits primitifs et supplémentaires concernant l'expédition, les comprirent dans leur total général (2).

En 1828, 1829 et 1830, le gouvernement de la Restauration pourvut, en dernier lieu, au moyen de diverses ressources extraordinaires (3), aux dépenses d'armement nécessitées par la question d'Orient, et par les expéditions de Morée et d'Alger;

(1) Pour 1816, par exception, la loi de finances du 28 avril 1816 stipula : « Le budget est divisé en budget ordinaire et budget extraordinaire. » (art. 16.) Les recettes et les dépenses du budget ordinaire furent, en conséquence, séparées des opérations du budget extraordinaire sans totalisation générale.

Mais la loi du 25 mars 1817 s'empressa de réunir l'ordinaire et l'extraordinaire dans un article récapitulatif ainsi conçu : « Les dépenses portées aux trois « budgets susmentionnés dans les articles ci-dessus (budget particulier de la dette « consolidée et de l'amortissement, budgets des dépenses ordinaires et extraordi- « naires), formant ensemble un total de 1.069.261.826 fr. seront acquittées.... » (Art. 21.) De sorte que le budget de 1817 aboutit à un chiffre unique.

En 1818 (loi du 15 mai 1818), en 1819 (loi du 14 juillet 1816), etc., la même formule assure au budget son unité. En outre, toutes les lois de règlement des exercices écoulés, même celle de l'exercice 1816, malgré la classification exceptionnelle de son budget, totalisèrent en un chiffre unique l'ensemble des dépenses et des recettes, de quelque source qu'elles provinssent.

(2) Cela est si vrai que la loi de règlement de l'exercice 1823 stipula que « les « ministres présenteront, à la session prochaine, le compte de leurs opérations « relatives à la guerre d'Espagne». (Loi du 21 mai 1825, art. 4.) Ces opérations se trouvaient donc bien originellement mêlées à celles du budget général.

(3) Ces ressources consistèrent spécialement dans le produit de l'emprunt de 80 millions autorisé par la loi du 19 juin 1828 et réalisé en 1830 (à 102 fr. 70 en 4 o/o), dans le produit d'émissions de bons du Trésor et dans la capture du trésor de la Régence d'Alger, composé de 48.402.241 fr. 41, en espèces métalliques.

sans doute, alors, apparut une section intitulée : « Dépenses des « services extraordinaires imputables sur le fonds spécial de « 80.000.000 fr. créé par la loi du 19 juin 1828. » Mais, encore ici, le budget général, malgré la subdivision ouverte dans son sein, continua à présenter un total unique.

Sous le gouvernement de Juillet, les budgets extraordinaires commencèrent à prendre plus de consistance. La loi du 27 juin 1833, en dressant le programme des « travaux publics à conti- « nuer ou à entreprendre », créa, pour son accomplissement, le système des *budgets annexes,* d'après lequel, chaque année, un article spécial de la loi de finances dut fixer, en dehors des chiffres du budget général, le montant des crédits relatifs aux grands travaux publics; aucune addition ne réunissait le chiffre de ces crédits aux totaux du budget général. Un amendement de Pelet (de la Lozère) avait proposé la combinaison que le gouvernement et la Commission acceptèrent et que la Chambre vota dans les termes suivants: « (Art. 14). Les fonds qui seront mis, chaque « année, à la disposition du ministre du commerce et des travaux « publics feront l'objet d'un budget spécial annexé au budget de « ce ministère. » L'exécution de la loi du 27 juin 1833 se poursuivit pendant cinq années environ, puisque les budgets annexes qu'elle institua figurèrent dans les lois de finances des exercice 1834, 1835, 1836 et 1837. Ses opérations furent définitivement closes à la fin de 1839. (Loi du 6 juin 1840.)

L'unité budgétaire disparaissait donc de cette nouvelle organisation. C'est le premier exemple de budget extraordinaire, dans sa véritable acception.

Si nous nous arrêtons un instant pour considérer ses caractères, nous verrons qu'ils sont de deux natures : d'abord, création de ressources exceptionnelles. Mais le fait que les ressources sont exceptionnelles ne suffit pas à donner naissance au budget extraordinaire, tant que ses opérations demeurent confondues ou englobées dans le total même du budget général. Le budget extraordinaire ne mérite réellement son nom que lorsqu'il est isolé du budget général. C'est son isolement, c'est sa totalisation séparée qui lui confère réellement son titre. C'est aussi là, d'ailleurs, ce

qui suscite contre lui les principaux griefs que nous formulerons bientôt.

Pour le moment, nous n'avons qu'à continuer notre historique, ou plutôt à l'aborder, car, à peine, les budgets extraordinaires viennent-ils de voir le jour.

En général même, on laisse de côté la tentative de 1833, pour attribuer à la loi du 17 mai 1837 la véritable origine des budgets extraordinaires. Cette loi de 1837 s'exprime ainsi : « Il sera créé, « en dehors du budget ordinaire de l'État, un fonds extraordinaire « destiné à l'exécution des travaux publics. » (Art. 1er.) Voilà bien le budget extraordinaire dans sa réalité. « En dehors du bud- « get ordinaire, » dit formellement l'article 1er ; et l'article 2 charge le grand-livre d'alimenter à discrétion ce budget spécial. L'organisation de 1837 ne subsista pas longtemps. En raison même de son caractère franchement extraordinaire, elle choqua immédiatement les esprits réguliers, qui considéraient comme un principe essentiel l'unité budgétaire. « Ce n'est pas seulement « comme contraire aux règles de la comptabilité que votre Com- « mission s'élève contre la loi du 17 mai 1837... ; elle s'effraie de « cette absence de limites dans la fixation des dépenses. Elle s'in- « quiète de ne voir, à côté du vote des dépenses, aucune création « sérieuse de voies et moyens. » (Rapport de M. Gouin sur le budget de 1840, 29 juin 1839.) « Ces considérations, ajoutait le « rapport, ont été communiquées au ministre des finances, qui a « reconnu la justesse des principes d'ordre et de comptabilité « admis par la majorité. » La loi du 6 juin 1840, portant règlement définitif du budget de 1837, supprima définitivement, en conséquence, le budget extraordinaire créé cette année même : « Le « fonds extraordinaire créé par les articles 1 et 2 de la loi du « 17 mai 1837 pour l'exécution des travaux publics et les crédits « ouverts par les lois annuelles de finances, ou par des lois spé- « ciales, pour en acquitter la dépense, sont et demeurent réunis au « budget ordinaire de l'État. » (Art. 1er de la loi du 6 juin 1840) (1).

(1) La même loi du 6 juin 1840 prononçait également la clôture des budgets annexes, organisés en 1833 : « Le budget spécial, créé par la loi du 27 juin 1833, « sera soldé et définitivement clos à l'expiration de l'exercice 1839. » (Art. 16.)

Les budgets extraordinaires de 1837 ne subsistèrent que deux ans environ, et les considérants invoqués à l'appui de leur suppression prouvent bien que les véritables théories de la comptabilité publique inspirèrent la décision des Chambres (1).

La loi organisa, à leur place, dans le sein du budget ordinaire du ministère des travaux publics, une seconde section, qui a survécu et même coexisté avec le budget extraordinaire, lorsque celui-ci fut reconstitué. Cette seconde section du budget ordinaire des travaux publics, puis une seconde section, de même nature, ouverte aux ministères de la guerre et de la marine, durent pourvoir à la dépense de tous les grands travaux régis par la loi du 23 juin 1841 (2).

La loi du 11 juin 1842, « relative à l'établissement des grandes « lignes de chemins de fer », sans modifier cette organisation de la loi de 1841 (3), s'y superposa (4). La loi de 1842 constitua si peu un budget extraordinaire qu'elle ne se donna même pas la peine d'attribuer des ressources correspondantes aux dépenses nouvelles dont elle traçait le programme; pour faire face à l'exécution de ce programme, il fut ouvert seulement une suite de cré-

(1) Les rapports des Commissions de la Chambre des députés, par M. Duprat, et de la chambre des pairs, par M. de Cambacérès, condamnent expressément les budgets extraordinaires, qui dérangent l'ordre et la clarté du système général des finances, favorisent des irrégularités dangereuses et des transpositions de crédit abusives, etc. Les dépenses sont entreprises sans limite, sans examen sérieux, sans appréciation des ressources qui y sont affectées. « C'est « sur ces motifs que l'on s'est fondé pour demander la suppression du budget « extraordinaire. Ce vœu a été entendu par le gouvernement. Ainsi se trouvera « rétablie l'unité budgétaire qui intéresse l'ordre de nos finances. » (19 janvier et 1er juin 1840.)

(2) La loi du 23 juin 1841 s'exprimait ainsi : « Les crédits ouverts pour les « travaux extraordinaires autorisés par les articles ci-dessus formeront l'objet « d'une section distincte et d'une série spéciale de chapitres dans les budgets « des ministères des travaux publics de la guerre et de la marine. » (Art. 5.)

(3) La loi du 23 juin 1841 et celle du 11 juin 1842 régirent corrélativement tous les grands travaux exécutés pendant la dernière période du gouvernement de Juillet, embrassant un programme de dépenses de plus d'un milliard et demi, dont l'exécution comportait déjà, en février 1848, près d'un milliard de dépenses effectuées.

(4) A dater de l'exercice 1844 inclusivement, la seconde section du budget ordinaire du ministère des travaux publics fut divisée en deux parties : 1° travaux extraordinaires autorisés par la loi du 25 juin 1841 ; 2° travaux des grandes lignes de chemins de fer autorisés par la loi du 11 juin 1842.

dits supplémentaires acquittés au moyen des fonds de la dette flottante (1), ce qui devint, à la fin du règne, la cause des plus graves embarras, et fit que la dette flottante surchargée ne put traverser intacte la crise de la Révolution (2).

Les premières années du second Empire montrèrent, au point de vue qui nous occupe, une remarquable régularité; car les dépenses de la guerre de Crimée, en 1854 et 1855, et celles de la guerre d'Italie, en 1859, demeurèrent régulièrement incluses dans le budget général, bien qu'elles l'enflassent démesurément (3).

En 1862, la tentative de 1837 fut renouvelée d'une manière plus durable. « Il sera créé en dehors du budget ordinaire de « l'État un fonds affecté spécialement aux dépenses du budget ex- « traordinaire. Ce fonds sera fixé, chaque année, par une loi qui « autorisera, en même temps, les dépenses auxquelles il sera af- « fecté. » (Loi de finances du 2 juillet 1862, art. 1er.)

Ici, nous retrouvons, très nettement exprimés, les caractères précédemment attribués aux budgets extraordinaires. D'abord la mise à part, l'isolement prononcé d'une manière absolue, dès les premiers mots de l'article premier. Puis, l'aménagement d'un lot de recettes et de dépenses corrélatives, destiné à constituer l'équilibre propre de la nouvelle personnalité budgétaire. Le gouvernement désirait surtout alors dissimuler l'augmentation des dépenses publiques en divisant leur total (4). Tel est toujours, en réalité, le but

(1) Loi du 11 juin 1842, art. 18 : « Il sera pourvu provisoirement, au moyen « des ressources de la dette flottante, à la portion des dépenses autorisées par « la présente loi, qui doivent demeurer à la charge de l'Etat. »

(2) M. Thiers, dans un remarquable discours prononcé au mois de janvier 1848, récapitulait, d'une manière saisissante, les opérations des travaux extraordinaires des huit dernières années du gouvernement de Juillet, et signalait leurs dangers, plus imminents, sans doute, qu'il ne le supposait.

(3) La statistique suivante, extraite du compte général des finances, montre l'accroissement exceptionnel subi par les budgets du fait de l'incorporation des dépenses des guerres de Crimée et d'Italie:

Total des budgets des dépenses :

1853	1.547.000.000 fr.
1854	1.988.000.000
1855	2.399.000.000
1857	1.892.000.000
1859	2.207.000.000
1860	2.084.000.000

(4) Dans le même but de dégager le budget ordinaire, la loi du 2 juillet 1862 créa aussi le budget sur ressources spéciales, dont nous parlons plus loin.

secret de la disjonction des budgets extraordinaires : on espère faire illusion au pays. Cependant, comme toujours, aussi, des théoriciens tentèrent de justifier l'innovation au nom de l'intérêt public et de la logique administrative : il ne faut pas confondre, prétendirent-ils, les dépenses habituelles du pays avec les efforts extraordinaires; puisque les générations futures doivent supporter la charge des dépenses effectuées à leur profit, rien n'est plus juste que d'en dresser le compte à part et d'en réaliser les ressources, non pas au moyen d'impôts, mais au moyen d'emprunts, dont les intérêts grèvent équitablement le présent et l'avenir, etc. M. Magne, ministre des finances, disait avec son langage persuasif : « En général, on ne prend pas assez garde aux différents « rôles de l'État. En même temps qu'il est tenu de solder, avec ses « ressources ordinaires, ses dépenses courantes..., en même temps, « il est propriétaire, il a un actif immobilier et mobilier, qu'il est « tenu, non seulement d'entretenir, mais de perfectionner, dans « l'intérêt de tous et de chacun. Lorsque l'État se procure une ressource, par voie extraordinaire, par voie d'emprunts, et que « cette ressource est appliquée à cette nature de dépenses, il ne fait « qu'un placement, qu'une transformation de valeur, il augmente « la fortune immobilière et mobilière de chacun..... Ainsi donc, on « a raison de ne pas confondre ces deux natures de dépenses, les « unes, qui sont fongibles, qui disparaissent, ne laissent à l'avenir « ni charges, ni résultats; celles-ci, au contraire, qui se consolident, qui s'incorporent au sol, qui augmentent la fortune de « l'État... » (Corps législatif, 6 avril 1869.) Nous discutons plus loin ces arguments spécieux.

Le rapporteur de la loi du 2 juillet 1862 énumérait, de son côté, les matières destinées à composer la nouvelle section budgétaire. « Les dépenses extraordinaires comprendront les grands travaux « publics, les constructions nouvelles, les excédents temporaires « de l'effectif militaire nécessités par la protection de nos intérêts « extérieurs. En un mot, tout ce qui, répondant à des besoins momentanés et destinés à disparaître, ne doit pas figurer parmi « les charges permanentes. » (Rapport du 3 juin 1862.)

Après les événements de 1870-1871, le budget extraordinaire

créé en 1862 fut supprimé. Thiers, qui dirigeait alors les finances, ne pouvait vouloir conserver une subdivision budgétaire dont il avait signalé avec tant d'éclat les abus sous l'Empire. « Nous sa-« vions tous, il y a vingt ou trente ans, notre situation, » disait-il alors, « il n'y avait qu'à regarder la première page du budget, « pour connaître toutes les dépenses, même extraordinaires, et « toutes les recettes. Les gens les plus ignorants et les moins at-« tentifs savaient ce qu'était la situation. Eh bien ! depuis qu'on a « divisé notre budget en plusieurs autres, il devient très difficile « de s'y reconnaître..... Une seule chose est sincère, utile et pro-« fitable, c'est d'avoir, dans un seul tableau, toutes les dépenses, « même extraordinaires de l'État; dans un seul autre, toutes les « recettes : alors, on sait la situation... » (Discours de M. Thiers, Corps législatif, 3 juillet 1868) (1).

Cependant l'ouverture d'un *compte de liquidation* pour réparer nos désastres, destiné exclusivement à solder les frais supplémentaires de la guerre et de la reconstitution de notre organisation militaire, parut exceptionnellement justifiée en 1872 ; l'assemblée nationale, d'ailleurs, ne le vota qu'avec l'intention bien arrêtée de le clore aussitôt la période de liquidation terminée. Vaines illusions! car, au premier compte de liquidation de 1872, devait succéder, en 1876, un second compte de liquidation, remplacé lui-même, en 1878, par le budget sur ressources extraordinaires.

La première partie du compte de liquidation, de 1872 à 1875, à peu près exclusivement consacrée, conformément aux stipulations de sa création, à réparer nos pertes, comporta 827 millions 1/2 de dépenses, imputées sur les ressources provenant d'une portion du prêt consenti au Trésor par la Banque de France, sur l'excédent de recettes du budget de 1869, sur l'aliénation des rentes de la dotation de l'armée et de l'amortissement, etc. La seconde partie

(1) En 1871, Thiers stigmatisait encore ainsi les budgets de l'Empire : « Quels « étaient les budgets de l'Empire ?... Eh bien ! Messieurs, le secret des présen-« tations budgétaires sous l'Empire, c'était de diviser le budget vrai, — il n'y a « de budget vrai que celui qui comprend toutes les dépenses de l'Etat, — le « secret de ces présentations, dis-je, c'était de diviser le budget en plusieurs « parties, de manière à rendre la totalisation difficile, ou laborieuse au moins, « et de tromper ainsi le pays sur la réalité et l'étendue de la dépense qu'il doit « faire. » (Oui, oui ! c'est vrai.) (Assemblée nationale, 20 juin 1871.)

du compte de liquidation, de 1876 à 1878, consacrée à la reconstitution du matériel militaire et naval, s'éleva à 1.104. 161. 000 fr. en dépenses. Sa principale ressource consista dans l'émission de bons sexennaires.

Avant la clôture de ce second compte, dès 1877, une section *bis* fut ajoutée au ministère des travaux publics, intitulée : *Dépenses sur ressources extraordinaires du budget*, c'est-à-dire sur le produit des obligations trentenaires créées par la loi du 26 décembre 1876. Ce n'était pas là encore cependant un budget extraordinaire. Les comptes de liquidation, eux-mêmes, ne semblent pas avoir eu ce caractère, ou, du moins, ils forment une exception qu'on peut s'abstenir de classifier (1). Les uns et les autres, en tous cas, constituaient les avant-coureurs de la grande réforme de 1878 (2).

Alors, en effet, le budget extraordinaire, dans sa véritable acception, prit définitivement place dans notre comptabilité budgétaire. Déjà la loi du 11 juin 1878 avait institué la rente 3 o/o amortissable. La loi du 22 décembre 1878, portant fixation du budget de 1879, ne décréta pas, d'une manière solennelle, l'ouverture d'un budget extraordinaire; aucun de ses articles ne réglemente l'innovation (3), elle se borne à la mettre en pratique par l'insertion

(1) M. Léon Say disait cependant en 1882 : « Le premier compte de liquidation « n'était autre chose qu'un budget sur ressources extraordinaires, et je crois que « le budget que je vous présente aujourd'hui ne diffère pas beaucoup, au point « de vue de la forme et des principes de la comptabilité publique, du budget « extraordinaire que nous avions alors. » (Marques d'assentiment.) (Chambre des députés, séance du 27 juillet 1882, discours du ministre des finances.)

(2) M. Paul Boiteau, dans son article du *Dictionnaire des finances,* sur le Budget général de l'Etat, s'attache à démontrer que le budget sur ressources extraordinaires créé en 1878, ne fut que l'extension, ou plutôt la disjonction des crédits de la 2e section du ministère des travaux publics. « Si le « budget extraordinaire, ajoute-t-il, semble né du compte de liquidation, sa « filiation ne repose que sur ce fait que le compte de liquidation a cessé d'être, « au moment où le budget extraordinaire venait au monde. »

(3) Si aucune réglementation nouvelle n'accompagna la création du budget sur ressources extraordinaires, on ne saurait dire cependant que cette création fut subreptice. Elle donna lieu, au contraire, à d'importantes discussions, d'abord à propos de la loi du 11 juin 1878, lorsqu'il s'agit de créer « l'instrument financier « destiné à faire face aux grands travaux publics que le gouvernement projette « d'exécuter pendant une dizaine d'années » (Exposé des motifs du 7 février 1878), puis, à l'occasion du budget général de 1879, en décembre 1878.

d'un titre budgétaire intitulé : « Budget des dépenses sur res-« sources extraordinaires. »

Depuis lors, le budget sur ressources extraordinaires, au lieu de continuer à former un simple titre de la loi de finances, a composé, franchement, à lui seul, en 1887, 1888 et 1889, une loi spéciale. Mais, dès le début, il possédait déjà son total propre, qu'aucune récapitulation ne rattachait aux totaux des autres budgets. C'est bien le budget extraordinaire tel que nous l'avons spécifié plus haut.

Des données de cet historique, on peut, dès lors, déduire la définition suivante : « Le budget extraordinaire pourvoit, en dehors « des cadres du budget ordinaire, aux dépenses exceptionnelles « de l'État. »

§ 2. — *Discussion des mérites des budgets extraordinaires.*

Pour apprécier les budgets extraordinaires et discuter leurs mérites, pour rechercher leur raison d'être et surtout leur raison de ne pas être, on ne saurait les considérer en bloc : trop d'éléments divers les composent ou peuvent les composer. Il faut prendre chacun de leurs éléments à part, si l'on veut envisager des sujets tant soit peu homogènes.

La classification suivante (1) des dépenses des budgets extraordinaires en dépenses *nécessaires, facultatives et abusives*, s'offre, dans cet ordre d'idées, très heureusement à nous.

Quelles sont d'abord les dépenses nécessaires ? « Dans l'histoire « des peuples, il y a des moments où il est impossible de faire face « à certaines dépenses au moyen du budget ordinaire. Les dé « penses nécessaires sont donc celles qui résultent d'événements « qu'il n'est pas au pouvoir des peuples d'empêcher, ou, tout au « moins, dont ils ne peuvent pas empêcher les conséquences finan-« cières, comme, par exemple, la guerre de 1870 et les charges « énormes qu'elle a léguées au pays. »

(1) Les citations qui vont suivre ne seront pas suspectes de partialité puisqu'elles sont extraites d'un discours du promoteur même des budgets extraordinaires. (Discours prononcé par M. de Freycinet, sénateur, en réponse à M. Buffet, séance du 3 mars 1885.)

Voilà une première catégorie bien caractérisée. Des nécessités impérieuses, telles que celles qui résultèrent de la guerre de 1870-1871, peuvent motiver la constitution d'un budget extraordinaire. Aussi, en parlant du compte de liquidation de 1872, l'avons-nous excusé de prime abord. Cependant, bien qu'excusable, le compte de liquidation n'était pas indispensable; il nous est même apparu qu'on aurait mieux fait de ne pas le créer et que son introduction n'a pas été exempte de suites fâcheuses. Si l'État, en cas de guerre, se trouve contraint de recourir à des procédés extraordinaires, s'il est obligé de se procurer des fonds au delà des ressources de son budget ordinaire, cela n'entraîne nullement l'obligation de créer un budget extraordinaire. Ainsi précisément, pendant les années mêmes 1870 et 1871, les frais de la guerre ont été englobés dans le budget général, qui est ainsi demeuré unique, en dépit des événements; son chiffre seulement s'est élevé à un total exorbitant (1). De même, les guerres de Crimée et d'Italie, bien qu'ayant motivé des recours exceptionnels au crédit, n'ont pas donné ouverture à la constitution de budgets extraordinaires, comme il a été exposé plus haut. Sous ce rapport déjà le mot *nécessaire* doit être écarté.

Puis, il peut arriver, il est arrivé, non dans notre pays, mais près de nous, que de graves crises se sont produites sans même nécessiter l'emploi de ressources extraordinaires. Des théoriciens et des hommes d'État ont pensé que l'impôt seul devait, en ces circonstances, approvisionner le Trésor, non seulement dans l'intérêt des finances du pays, mais aussi dans un intérêt moral supérieur. M. Gladstone a prononcé, à cet égard, de magnifiques paroles (2) et mieux encore, pendant tout le cours de son adminis-

(1) Les budgets de 1870 et de 1871, d'après leurs lois de règlement, se sont élevés aux chiffres suivants :

Exercice	1870 :	3.439.013.000 fr.
—	1871 :	3.374.792.000
—	1872 :	2.948.029.000

(2) « Les dépenses de guerre, dit M. Gladstone, sont le frein moral que le Tout-« Puissant impose à l'ambition des conquêtes... La nécessité de pourvoir, année « par année, aux charges que la guerre détermine est un correctif naturel et « sûr de l'entraînement belliqueux. » (7 mars 1853.)

« Adam Smith avait déjà dit : « Le peuple qui, pendant la durée de la guerre, « en sentirait le fardeau, s'en lasserait bien vite. »

tration, en 1854 et 1855, les frais de la guerre de Crimée ont été, à peu près exclusivement (1), soldés au moyen de suppléments d'impôt. Après sa sortie des affaires, l'emprunt, sans doute, pourvut au solde des opérations. Mais, en somme, tandis que nous, les alliés des Anglais, avons emprunté un milliard 600 millions pour la guerre de Crimée, ceux-ci, qui, pour cette même expédition, ont dépensé plus que nous, n'ont demandé que 655 millions à l'emprunt consolidé et 250 millions aux bons de l'Échiquier.

Plus récemment, pendant ces dernières années, l'Angleterre a payé, presque en totalité, au moyen des produits de l'impôt, les dépenses des guerres de l'Afganistan, de l'Égypte, du Béchuanaland, du Transwaal, etc. Deux milliards environ ont été ainsi acquittés par le service ordinaire : la *nécessité* cependant aurait pu, d'après la théorie exposée au début, faire classer ces deux milliards à l'extraordinaire.

Arrivent, en second lieu, les dépenses facultatives. « Les dé- « penses facultatives se traduisent essentiellement par des dépenses « de travaux publics. J'appelle ces dépenses facultatives, parce « qu'elles ne s'imposent pas avec fatalité. Le gouvernement n'est « jamais forcé, d'une manière absolue, de faire ces dépenses de « travaux publics et surtout il n'est pas forcé de les faire dans un « délai déterminé. Il peut, sous ce rapport, allonger la carrière « qu'il s'est tracée à lui-même, de sorte que les dépenses inscrites, « de ce chef, au budget extraordinaire deviennent facultatives « relativement aux chiffres qu'on leur accorde. » Aux dépenses de guerre succèdent, on le voit, les dépenses de travaux publics. Ce sont bien là, en effet, les deux clients habituels des budgets extraordinaires : dépenses de guerre, nécessaires ; dépenses de travaux publics, facultatives.

Ces dernières possèdent bien réellement en effet la qualité d'être facultatives, c'est-à-dire de pouvoir, dans une large mesure, s'é-

(1) M. Paul Leroy-Baulieu, dans son *Traité de la science des finances*, après avoir analysé les mesures financières employées par l'Angleterre pour solder les dépenses de la guerre de Crimée, montre qu'il y aurait exagération à affirmer, comme l'ont fait certains auteurs, que ces dépenses ont été exclusivement acquittées par l'impôt. Mais son très instructif exposé n'en aboutit pas moins à admirer la sage administration du gouvernement britannique, qui réduisit à son minimum la part de l'emprunt. (6e édition, tome II, pp. 260 et s.)

tendre ou se restreindre, à la volonté des gouvernants. On n'a, pour s'en convaincre, qu'à suivre les variations des crédits pour travaux publics inscrits aux budgets extraordinaires depuis 1878, crédits qui débutent à 237.745.000 fr. en 1879, montent à leur maximum 539.221.000 fr. en 1881, pour redescendre successivement à 134.599.000 fr. en 1887, et tomber à rien en 1888, à rien car les travaux publics sortent alors définitivement des budgets extraordinaires (1).

« Les dépenses de travaux publics, dit l'exposé des motifs du « budget rectifié de 1888, ont été classées au budget sur ressour- « ces extraordinaires, tant qu'elles ont eu manifestement le carac- « tère de dépenses de premier établissement, transitoires et non « permanentes, exceptionnelles et non point normales. Aujour- « d'hui, le reliquat des dépenses extraordinaires des travaux pu- « blics semble prendre un aspect nouveau... Nous n'avons pas « hésité à le rattacher au budget ordinaire. » (Projet du 5 juillet 1887, par M. Rouvier, ministre des finances.) Voilà un service vraiment facultatif, d'après la définition du début, puisque, après s'être élevé jusqu'à 539 millions, il peut descendre à 134 millions, puis à rien.

Mais n'a-t-on pas précisément alors le droit de regretter qu'il n'ait pas su profiter de son caractère facultatif pour opter, dès le début, en faveur du budget ordinaire?

Restent les dépenses qualifiées d'abusives. « J'appelle dépenses « abusives toutes celles qui ne devraient pas trouver place au bud- « get extraordinaire. Lorsque le budget extraordinaire n'est qu'un « moyen dissimulé d'augmenter, par une voie indirecte, les res- « sources du budget ordinaire, je considère que la dépense est « mal placée à ce budget et qu'il convient de la faire disparaître. « Le budget extraordinaire ne doit pas servir de refuge à des dé- « penses que l'on ne veut pas, ou que l'on n'ose pas inscrire au

(1) Nous disons *à rien*, en considérant le budget sur ressources extraordinaires seulement, car une grande partie des anciennes dépenses s'est continuée au moyen des crédits inscrits sous la rubrique de la 2e section du budget ordinaire, et au moyen des combinaisons de fonds de concours fournis par les compagnies de chemins de fer en vertu des conventions de 1883, et par divers autres intéressés.

« budget ordinaire et qui, par leur nature, lui appartiennent. »

C'est ici que les budgets extraordinaires découvrent leurs côtés dangereux. Car aucune ligne de démarcation exacte (1) ne pouvant être tracée entre l'ordinaire et l'extraordinaire, puisque les deux mots n'ont même pas encore trouvé leur définition dans les règlements de comptabilité, chacun se croit en droit de déplacer la limite au gré de ses théories ou de ses intérêts. Les dépenses sont ordinaires, disait Léon Say, quand la commission du budget déclare qu'elles le sont; ellesdeviennent extraordinaires quand la commission du budget les juge telles (2). C'est une question d'arbitraire.

De cette absence de frontières résulte forcément l'abus, qui consiste invariablement à reporter l'ordinaire sur l'extraordinaire. Celui-ci, en effet, alimenté par l'emprunt, a des allures beaucoup plus hospitalières que son collègue alimenté par l'impôt. L'extraordinaire accueille tous ceux qui s'adressent à lui : il n'oppose de fin de non-recevoir à personne puisqu'il est extensible à volonté.

(1) Au sujet de la marine, le rapporteur du budget disait précisément : « La « nature des choses fait que, dans la marine, le budget ordinaire et le budget « extraordinaire sont connexes et se complètent... Aucune ligne de démarcation « n'est tracée entre ces deux ordres de dépenses..... Le renouvellement de la « flotte, le remplacement des types démodés par des types répondant aux « nécessités actuelles est une obligation permanente, à laquelle on doit logique- « ment pourvoir avec les ressources ordinaires de l'impôt. » (Rapport par M. Ménard-Dorian, député, 25 octobre 1887.)

De même, pour le budget de la guerre, le rapporteur constatait « que les « sommes allouées au budget extraordinaire s'appliquent aux mêmes chapitres « queles crédits ordinaires : vivres, harnachements, artillerie, habillement, hôpi- « taux, etc..... et que la tentation doit être grande de payer avec les fonds de « l'un les dépenses de l'autre. » (Rapport par M. Loubet, sénateur, 14 février 1887.)

(2) *M. Léon Say, ministre des finances :* L'honorable M. Rouvier a dit hier « qu'il ne voyait pas d'autre moyen de distinguer entre les dépenses ordinaires « et les dépenses extraordinaires que le vote de la Commission du budget, que « les dépenses étaient ordinaires quand la Commission avait déclaré qu'elles « l'étaient et qu'elles étaient extraordinaires quand la Commission du budget « les avait jugées telles.

« *M. Maurice Rouvier.* Ce n'est pas ma doctrine. Je n'ai dit cela que parce « que je l'ai recueilli de la bouche de M. Ribot.

« *M. le Ministre.* Je vous demande pardon, car M. Ribot a nié, lui-même, « que telle fût sa doctrine; j'ai dû vous l'appliquer, à moins que ce ne soit la « doctrinede personne. » (Rires.) (Chambre des députés, séance du 27 juillet 1882.) Personne ne voulait s'attribuer la paternité de cette vérité, malheureusement trop certaine, que l'ordinaire et l'extraordinaire, à défaut de toute réglementation, se distinguent seulement d'après les commentaires individuels.

Dès lors, la foule l'assiège et des introductions abusives se produisent incessamment dans son sein.

En 1882, M. Léon Say, ministre des finances, a pu proposer de réintégrer au service ordinaire 73.497.038 fr. de dépenses figurant irrégulièrement au budget extraordinaire (1). On avait donc, jusque-là, classé à tort, à l'extraordinaire, 73 millions 1/2 de dépenses qualifiées d'abusives d'après la définition précédente.

D'ailleurs, les ministres avouent souvent d'avance l'abus qu'ils vont commettre, en s'excusant sur la nécessité. L'exposé des motifs d'un projet d'acquisition de terres et de travaux de colonisation en Algérie déclare ouvertement qu'il proposera une imputation irrégulière de 37.500.000 fr. de crédits sur l'extraordinaire, parce que, dit-il, « malheureusement le budget ordinaire est dans l'im- « possibilité de supporter une augmentation de dépenses aussi forte. « Nous avons, en conséquence, proposé, jusqu'à ce qu'on puisse « rentrer dans la voie régulière, d'imputer la somme sur les res- « sources du budget extraordinaire. » (Projet de loi du 18 juillet 1882.) En 1882, sept ministères, ceux de l'intérieur, des postes et télégraphes, de la guerre, de la marine et des colonies, de l'instruction publique et des beaux-arts, de l'agriculture et des travaux publics, participaient aux allocations du budget extraordinaire. Chacun d'eux, sous un spécieux prétexte, y vivait dans une abondance à peu près illimitée. Sans doute, ces intrus sont expulsés aujourd'hui. Mais l'abus n'en a pas moins existé et, comme il est inhérent à l'essence de l'institution, on peut toujours craindre de le voir renaître.

Les rapports annuels de la Cour des comptes, d'ailleurs, ne manquaient pas de révéler la persistance et la multiplicité de ces tentatives d'empiétement. Leur chapitre intitulé : *Interversions*

(1) Le ministre essaya de pallier ainsi l'irrégularité commise par ses prédécesseurs : « Nous n'avons pas à nous demander, dit-il, si c'est une dépense « extraordinaire qui se renouvelle à des époques indéterminées, ou une dépense « une fois faite : nous avons à nous demander si, au point de vue du bon ordre « des finances, de l'exacte répartition des charges entre les générations ac- « tuelles et les générations futures, la dépense doit être portée sur le compte de « l'impôt. » En fait, 52 millions seulement furent distraits du budget extraordinaire.

de dépenses d'un budget à un autre, signalait incessamment l'imputation indûment effectuée sur les fonds du budget extraordinaire de gratifications à des employés de l'administration centrale, d'achats de livres pour la bibliothèque, de secours à des veuves, de distributions aux agents du ministère à Paris à l'occasion de la fête du 14 juillet, de travaux de menuiserie, abonnement à la société des téléphones, travaux d'impression, fournitures d'huiles minérales pour les phares, etc. (1). L'administration confessait l'irrégularité; mais l'année suivante, elle la commettait de nouveau, pour recommencer à s'en excuser platoniquement.

Les budgets extraordinaires désorganisent donc le budget ordinaire par l'attraction qu'ils exercent sur lui; l'emprunt et l'impôt payent alors corrélativement des services que l'impôt devrait seul acquitter, et les principes d'économie disparaissent dans cette confusion. Nous en retrouverons de nouvelles preuves plus loin à propos de la Belgique.

En France ce furent précisément ces abus qui amenèrent la suppression du budget extraordinaire. Le projet de budget de 1887, rédigé par M. Sadi-Carnot, proposa le premier cette suppression. Le projet de budget de 1888 renouvela expressément la proposition, que depuis longtemps, d'ailleurs, les Commissions législatives recommandaient : « Votre Commission renouvelle cette an-« née le vœu émis par la Commission précédente en faveur de la « disparition, dans le plus bref délai possible, du budget sur res-« sources extraordinaires. » (Rapport général par M. Jules Roche, député, 30 juin 1885.)

En 1889, le budget sur ressources extraordinaires fut limité aux dépenses de la guerre. Il perdit même un instant son nom et s'intitula : « Budget extraordinaire de la guerre pour l'exercice... (nouvelle dotation). » Cependant l'amorce pouvait encore, un jour ou l'autre, servir de point de rattachement à toute une organisation extraordinaire. Aussi le projet du budget de 1891 se décida-t-il enfin à aborder la réforme complète. « Le trait fondamental du projet que « nous vous présentons, c'est de rétablir l'unité du budget. Le « seul des budgets extraordinaires qui existât encore, le plus

(1) Voir chapitre XXVIII.

« considérable de tous, il est vrai, celui de la guerre, rentre dans « le budget ordinaire. Il n'est plus permis d'éluder cette réforme. » (Exposé des motifs par M. Rouvier, ministre des finances, 22 février 1890.) La Commission du budget adopta pleinement la proposition du ministre des finances : « Votre Commission du bud-« get estime que l'incorporation des dépenses extraordinaires de « la guerre ne doit pas être plus longtemps retardée... Le budget « extraordinaire de la guerre est devenu, pour un laps de temps « que nous ne saurions préciser, un budget perpétuel... Notre « Commission s'est mise d'accord avec le gouvernement pour vous « proposer les moyens propres à réaliser cette grande et nécessaire « opération. » (Rapport par M. Burdeau, député, 3 juillet 1890.)

Le parlement sanctionna cette suppression si bien justifiée, et la loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1891 ne contint plus aucun budget extraordinaire.

Telle fut la fin du régime inauguré en 1878. Depuis lors, nous n'avons plus eu de budget extraordinaire. Il existe bien encore aux ministères de la guerre et des travaux publics une 2e section intitulée *Dépenses extraordinaires* et *Travaux extraordinaires;* mais ce ne sont que de simples divisions du budget général.

Par exemple, certaines dépenses hors budget affectées aux travaux des chemins de fer, aux travaux des ports maritimes, aux pensions militaires, à la réfection de l'armement, etc., continuent à rompre l'unité budgétaire : chaque année les orateurs et rapporteurs en dressent le compte et demandent leur incorporation. Le ministre des finances, d'ailleurs, reconnaît bien tout le premier l'irrégularité de ce reliquat de dépenses hors budget : « On peut voir avec raison, dit-il, dans l'extension du système des services spéciaux du Trésor une sorte d'atteinte au principe des incorporations. Aussi cherchons-nous, en ce moment même, à en supprimer la plupart, dont l'existence ne nous paraît avoir d'autre résultat que d'obscurcir notre comptabilité, alors que, dans un pays libre, avec un régime d'opinion, il faut que tout soit clair dans les comptes de l'État. » (Exposé du budget de 1900.)

§ 3. — *Les budgets extraordinaires à l'étranger.*

L'institution des budgets extraordinaires, tels qu'ils viennent d'être définis, tels qu'ils ont régné en France de 1878 à 1891, ne se retrouve pas en général à l'étranger.

L'Angleterre, d'abord, en vertu de sa comptabilité par gestion, pratique forcément l'unité budgétaire ; il serait impossible que les entrées et les sorties de l'Échiquier du 1er avril au 31 mars ne représentassent pas la totalité des opérations annuelles; les *Finance accounts*, qui en dressent la balance récapitulative, embrassent donc tout ce qui a été reçu et dépensé durant ladite période, sans aucune exception. C'est 3.388 millions par exemple, pour la dernière année financière, tout compris. Il n'y a pas là de place pour les budgets extraordinaires.

Mais cette unité n'empêche pas certaines entreprises alimentées par l'emprunt de figurer dans des cases distinctes. Par exemple, l'*Imperial défence act* de 1888, les constructions de casernements en vertu de l'*act* de 1890, les dépenses de la flotte en vertu de l'*act* de 1889, etc., donnent ouverture à des comptes particuliers, très souvent critiqués d'ailleurs (1). Le *Naval defence act* de 1889, notamment, suscita de graves objections lors de sa présentation aux Communes : un amendement de M. Childers, ancien chancelier de l'Échiquier, appuyé par M. Gladstone (2), voulut faire déclarer « que la Chambre ne voit aucune raison de « fournir les voies et moyens nécessaires, autrement que par la « pratique constitutionnelle, c'est-à-dire par l'inscription de cré- « dits annuels au budget des dépenses ». Le parti libéral condamnait ainsi à la fois le système d'emprunts et l'ouverture de comptes particuliers. Arrivé au pouvoir peu de temps après, son premier

(1) Les opérations militaires ont aussi donné lieu à l'ouverture de comptes par ticuliers. Ainsi, on voit la Commission des comptes, elle-même, recommander de fournir quatre comptes distincts pour l'expédition du Nil, pour celle du Soudan, pour celle du Béchuanaland, et pour la défense des stations de charbon à l'étranger. (*Reports from the committees of public accounts*, 1888.)

(2) « Ce que l'opposition désire, disait M. Gladstone, c'est qu'il soit pourvu « aux nécessités de chaque année par des recettes correspondantes. » (3 avril 1889.)

exposé financier s'empressa de dresser la récapitulation suivante : « Il ne faut pas oublier les 51.450.000 fr. qu'on a payés sur fonds « d'emprunts :

« Défense maritime	28.770.000 fr.
« Défense impériale	7.155.000
« Casernements	13.375.000
« Téléphones	2.150.000

« Ces 51.450.000 fr., ajoutés aux dépenses normales de 1892-« 1893, soit 2.259 millions, portent la dépense totale de l'année à « 2.310 millions..... On a emprunté l'année dernière 50.000.000 fr. « et depuis sept ans 175.000.000 fr. Il faut espérer qu'on approche « du terme de ces appels au crédit. Cependant cette année on va « être encore obligé d'emprunter 37.500.000 fr. » (Exposé du 24 avril 1893, par sir Vernon Harcourt (1).

De même, à la fin de 1899 et en 1900, un compte à part a été ouvert aux dépenses de la nouvelle guerre du Transvaal, qu'alimentait provisoirement une émission de bons du Trésor.

Cependant, comme il vient d'être observé, ces comptes particuliers n'entament pas l'unité budgétaire. La preuve en est que nous pouvons extraire leurs chiffres des totaux des comptes de l'Echiquier :

Casernements. Act de 1890	5.000.000 fr.
Télégraphes. Acts de 1892, 1896 et 1898	3.333.000
Railway de l'Ouganda. Act de 1896	25.135.000
Divers services et travaux publics. Acts de 1895 et 1897	12.625.000
Dépenses autres que celles qui sont imputées sur le revenu (2)	46.083.000

(1) Le *Naval defence act* de 1889 avait une durée de cinq ans, pendant lesquels 70 navires de guerre ont été mis sur les chantiers, et plus d'un demi-milliard de francs a été dépensé. A l'expiration de la période d'exécution du programme tracé par Hamilton, premier lord de l'Amirauté en 1889, le parti libéral, au lieu de continuer à procéder par voie d'emprunt, comme l'avaient fait les conservateurs, jugea plus régulier d'imputer sur les crédits annuels de la marine l'effort que le pays prétendait poursuivre. Aussi les crédits budgétaires de la marine se sont-ils élevés de 331 millions en 1888-89 à 665 millions en 1900.

(2) Les tableaux récapitulatifs distribués périodiquement au parlement anglais maintiennent cette distinction très rationnelle entre les dépenses imputées sur le revenu et les dépenses imputées sur d'autres ressources.

Corrélativement, figurent, à cette même balance des comptes de l'Échiquier, sous le titre de « Fonds obtenus par la création « de suppléments à la dette publique », les sommes destinées à couvrir les précédentes dépenses.

Du moment que toutes les recettes, même celles provenant d'emprunt (1), sont récapitulées dans un total unique, et que toutes les dépenses s'expriment aussi par un chiffre global, on peut affirmer qu'il n'existe pas en Angleterre de budget extraordinaire, au vrai sens du mot, malgré ces comptes à part, assez réduits sans doute jusqu'ici, mais critiquables quand même.

Le budget de 1900-1901 confirme bien cette conclusion, puisque, comprenant les dépenses de la guerre du Transvaal, il s'élève à 3.600 millions, au lieu de 2.700 millions l'année précédente. (Exposé du 5 mars 1900).

Le budget de l'Empire d'Allemagne contient trois catégories de dépenses : les dépenses *ordinaires*, *transitoires* et *extraordinaires*.

Les dépenses ordinaires proprement dites concernent la dette publique, les parties essentielles des ministères de la guerre, de la marine, des postes et télégraphes, etc., les reversements aux États particuliers, les fonds des pensions et des invalides, etc., tout, en un mot, ce qui présente un caractère de permanence bien défini. Parmi les dépenses transitoires figurent, au contraire, les charges non susceptibles de se renouveler, constituant un effort fait une fois pour toutes, lequel sera bientôt peut-être remplacé par un effort nouveau, mais de nature différente : ce qui explique comment les budgets qualifiés de transitoires se perpétuent tout en continuant à mériter leur nom. L'idée de mettre ainsi à part les dépenses transitoires ne manque certainement pas d'originalité, puisqu'elle permet de tracer une limite rationnelle entre le *compressible* et l'*incompressible;* on ne saurait, dès lors, la critiquer, à condition, bien entendu que l'unité, budgétaire n'en soit pas affectée. Or, en Allemagne, les dépenses ordinaires proprement dites et les dépenses transitoires se confondent très régulièrement dans un total unique, celui du budget ordinaire lui-même, dont elles font toutes deux partie intégrante. Le tableau suivant des

(1) Ces emprunts s'effectuent soit en annuités terminables, soit en bons du Trésor.

recettes et des dépenses de 1899 le fait clairement ressortir, avec chiffres à l'appui :

Exercice 1899.

	Francs
Dépenses permanentes du budget ordinaire..	1.626.000.000
Dépenses transitoires du budget ordinaire....	203.000.000
Total des dépenses du budget ordinaire..	1.829.000.000
Recettes du budget ordinaire...........	1.829.000.000

Mais interviennent, en troisième lieu, les dépenses extraordinaires, avec la contre-partie d'un lot spécial de ressources extraordinaires et exceptionnelles. Ces dépenses extraordinaires s'appliquent à l'armée, à la marine et aux chemins de fer, à peu près exclusivement. Pour 1897, leur montant ne dépassait pas 36.688.000 fr. en dépenses et en recettes. En 1895-96, c'était 59.800.000 fr., inférieurs déjà de beaucoup aux 173 millions et demi de l'année précédente et aux 231.750.000 fr. de 1893-1894; on pouvait donc croire que l'Empire allait s'attacher à réduire ses budgets extraordinaires, dont il comprenait les dangers; mais l'institution, du moment qu'elle subsiste, et tant qu'elle subsiste, ne se laissera pas longtemps comprimer : pour 1899, on revient à 114 millions.

Toutefois, les budgets extraordinaires allemands ont l'avantage de se relier aux autres budgets, ordinaires et transitoires, par une récapitulation générale, au lieu de s'isoler comme le faisaient les budgets extraordinaires français de 1878 à 1891. De sorte que la loi des finances de l'empire aboutit, en somme, à un chiffre unique.

L'exemple suivant en est fourni par le budget de 1899 :

Dépenses permanentes...............	1.626.000.000 fr.
Dépenses transitoires................	203.000.000
Dépenses extraordinaires.............	114.000.000
Total des dépenses......	1.943.000.000
Recettes ordinaires............... ...	1.829.000.000
Recettes extraordinaires...............	114.000.000
Total des recettes.......	1.943.000.000

Les dépenses extraordinaires en Prusse, n'étant que partiellement alimentées par l'emprunt, se fondent beaucoup mieux encore dans les totaux du budget général qu'en Allemagne. Souvent même ces dépenses extraordinaires ne rencontrent en face d'elles que des recettes ordinaires. Ainsi les 174 millions de dépenses extraordinaires de 1899-1900 sont exclusivement imputés sur la masse des recettes ordinaires. En 1898-1899 (1), il en était ainsi déjà. De sorte que, la dualité apparente des dépenses provenant d'une source unique, l'unité du budget se rétablit par la force des choses.

Le résumé suivant le démontre :

Exercice 1899-1900 (1)

Dépenses ordinaires.................	2.734.000.000 fr.
Dépenses extraordinaires..............	174.000.000
Total des dépenses......	2.908.000.000
Recettes ordinaires....................	2.908.000.000

En Autriche-Hongrie, l'ordinaire et l'extraordinaire sont cumulés au budget commun dans un total unique de 350 millions à 375 millions, suivant les années. Seuls, les frais d'occupation de la Bosnie et de l'Herzégovine sont classés à part pour 8 millions de francs environ.

L'Italie répartit ses opérations en quatre divisions : opérations effectives, constructions de chemins de fer, mouvement des capitaux et opérations d'ordre. Dans les opérations effectives, le budget ordinaire se trouve dégagé de tout accessoire d'ordre ou de compensation : d'un côté les revenus, de l'autre les dépenses, avec leurs chiffres de produits et de crédits tels qu'ils entreront dans les caisses ou en sortiront. La division des opérations de constructions de chemin de fer classe à part les objets qu'indique son titre. Les mouvements de capitaux oscillent, en plus ou en moins, suivant que la fortune de l'État augmente ou diminue. Enfin les opérations d'ordre complètent la liste des éléments de recettes et de dépenses,

(1) En Allemagne, on ne désigne plus maintenant la date du budget que par un seul millésime, celui qui se rapporte à la portion d'année la plus longue. Ainsi le budget de 1899-1900 est le budget de 1899.

qui se résument dans le tableau suivant pour le budget 1899-1900.

Budget de l'exercice 1899-1900

Recettes et dépenses effectives :	Lires
Recettes	1.636.000.000 fr.
Dépenses	1.602.000.000
Excédent effectif	34.000.000
Constructions de chemins de fer :	
Recettes	377.000
Dépenses	17.174.000
Déficit	16.797.000
Mouvement de capitaux :	
Recettes	12.942.000
Dépenses	26.544.000
Passif	13.602.000
Virements :	
Recettes	64.522.000
Dépenses	64.522.000
Récapitulation générale :	
Recettes	1.714.785.000
Dépenses	1.711.132.000
Différence au bénéfice du Trésor	3.653.000

La Russie possède un budget extraordinaire affecté surtout aux constructions de chemins de fer. Ainsi, en 1899 et en 1900, le budget extraordinaire consacre-t-il exclusivement ses 109 millions, ou 193 millions de roubles à cet objet. Mais il n'en est pas toujours de même. Le budget de 1898, par exemple, tel qu'il vient d'être réglé, comprend, parmi ses 413 millions de roubles, 90 millions notamment consacrés à des constructions de navires. Généralement, aussi, comme en 1900, l'excédent des recettes du budget ordinaire alimente, pour une forte partie, les dépenses extraordinaires.

En tous cas, ordinaire et extraordinaire sont toujours récapitulés dans une addition finale et l'ensemble du budget se résout en un chiffre unique : pour 1900, c'est 1.757 millions de roubles.

C'est la Belgique, où nous avons coutume cependant de ren-

contrer de bons exemples, qui fournit le type le plus complet de budget extraordinaire.

Jusqu'à ces derniers temps, le budget extraordinaire belge recevait même une extension notoirement abusive ; on y insérait toutes sortes de dépenses dont les générations futures ne devaient évidemment pas profiter. Ainsi, disait un orateur d'opposition, 300.000 fr. ont été inscrits à l'extraordinaire pour l'exposition de Chicago, que n'iront pas visiter les générations futures ; un million y a été porté pour distribuer des semences de pommes de terre aux agriculteurs éprouvés par la gelée : « Voilà des pommes « de terre mangées depuis longtemps, dont les générations futu- « res n'auront pas même l'arrière-goût ! » Les frais du banquet donné au Shah de Perse ont figuré à l'extraordinaire : « Qui pro- « fitera de cette dépense ? Sont-ce les générations futures belges, « ou les générations futures du Shah ? Ni les unes, ni les autres. » Le budget extraordinaire, ajoutait-on, c'est le gobelet de l'escamoteur, avec lequel le ministre des finances escamote le déficit ; il fait croire à un boni sur le budget ordinaire, alors que les finances, par le fait de l'extraordinaire, sont réellement en déficit. Le ministre des finances d'alors, M. Beernaert, président du conseil, répondait à ces arguments avec sa verve accoutumée.

Cependant bientôt son successeur, sans aller jusqu'à supprimer le budget extraordinaire, s'appliqua à le faire rentrer dans de plus justes limites. Au budget de 1895, une section du *budget ordinaire*, intitulée *dépenses exceptionnelles*, recueillit toutes les opérations ordinaires qu'avait recélées indûment jusque-là le budget extraordinaire : 4.535.000 fr. réintégrèrent ainsi leur place régulière. Dorénavant, le budget extraordinaire ne dut plus comprendre que « les charges de travaux qui tendent à « l'extension ou à l'amélioration de l'outillage économique ».

L'intention est louable, sans doute, mais la formule n'en demeure pas moins encore très vague (1). Déjà, d'ailleurs, à titre

(1) La formule, en effet, risque de mener très loin les préparateurs du budget ; car les travaux susceptibles d'améliorer l'outillage économique suscitent bien des appétits. Ainsi, le ministre des travaux publics déclarait qu'il devait s'opposer énergiquement à toutes les demandes qui lui étaient faites de laisser tomber « quelques miettes de la table du festin. Toujours je me suis élevé contre l'attri-

provisoire et exceptionnel, jusqu'à ce que les progrès des recettes ordinaires deviennent suffisants, il a été admis que les dépenses de reconstitution militaire et quelques autres dépenses étrangères au programme ci-dessus, précédemment engagées d'ailleurs, continueraient à figurer à l'extraordinaire. Car, dit le ministre, pour s'excuser, toute réforme de l'espèce comporte nécessairement un régime transitoire. Ce qui prouve, une fois de plus, les dangers de ces budgets extraordinaires inaugurés et enflés avec tant de facilité et dont on a tant de peine à se dégager.

Le budget extraordinaire belge monte à 80 ou 100 millions suivant les années. Sur ce total, une partie provient de crédits reportés des années précédentes; car les crédits extraordinaires peuvent se reporter pendant trois ans de suite, d'exercice en exercice (1); le surplus provient de crédits nouvellement proposés. Présenté longtemps après les autres et voté séparément (2), ce budget constitue donc une personnalité indépendante ayant ses totaux propres en recettes et en dépenses. C'est bien l'extraordinaire tel qu'il est défini au début.

L'impression qui ressort de cette revue des principaux budgets de l'Europe est, en résumé, peu favorable aux budgets extraordinaires. Partout on les considère comme suspects, partout on s'efforce de réduire leur chiffre ou de réagir contre leur isolement. Peu à peu, diminués d'importance, ou réintégrés dans le giron du budget général, ils ne tarderaient pas, sans doute, à disparaître complètement, si les saines doctrines pouvaient triompher d'une manière durable!

« bution des crédits du budget extraordinaire pour servir les intérêts particu-
« laristes des arrondissements. » (Discours de M. de Bruyn, Chambre des représentants, 23 août 1895.)

(1) En France, la faculté de report, par simple décret, avait été admise en faveur du budget sur ressources extraordinaires, lors de sa création en 1878. Mais les abus, les complications, l'enchevêtrement des exercices, qui ne tardèrent pas à résulter de ces reports gouvernementaux, rendaient illusoire le contrôle de la Cour des comptes et du parlement. A partir de 1882, cette faculté dangereuse fut supprimée et chaque loi des budgets extraordinaires stipula dorénavant que les reports ne pourront plus avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

(2) Le budget ordinaire de la Belgique est lui-même divisé en treize projets distincts. Le budget extraordinaire forme un quatorzième projet.

CHAPITRE X

BUDGET SUR RESSOURCES SPÉCIALES. — BUDGETS ANNEXES

§ 1er. Budget sur ressources spéciales. Motifs de sa création en 1862. Sa définition. Nature et caractère des recettes et dépenses sur ressources spéciales : centimes communaux, budgets départementaux, fonds de non-valeurs. Analyse des budgets départementaux. Suppression du budget sur ressources spéciales en 1892. — § 2. Budgets annexes. Leur définition. Caractère industriel des services qui y sont compris. L'Etat semble ne les détenir qu'à titre précaire. Leurs recettes et leurs dépenses sont spécialisées. Légion d'honneur, caisse d'épargne postale, imprimerie nationale, caisse des Invalides de la marine, monnaies, école centrale des arts et manufactures, chemins de fer de l'Etat, etc. Un certain nombre de ces exploitations pourraient être rendues à l'industrie privée, les autres rentreraient au budget ordinaire.

§ 1er. — *Budget sur ressources spéciales.*

Le budget sur ressources spéciales a été créé le 2 juillet 1862, par la même loi que le budget extraordinaire. Pour le budget extraordinaire, c'était, on s'en souvient, une résurrection, après les essais de 1833 et de 1837. Le budget sur ressources spéciales, au contraire, reçut de la loi du 2 juillet 1862 son premier acte de naissance. Sa création, dit l'exposé des motifs, « a en vue de dégager du budget ordinaire les dépenses pour ordre, c'est-à-dire les « dépenses qui, soldées au moyen des impositions que votent les « conseils locaux, ne sont inscrites au budget général que pour « satisfaire aux règles de notre comptabilité. Portées à la fois en « recettes et en dépenses, elles ne peuvent être, en réalité, considérées comme des charges de l'État. »

Pourquoi le budget de l'État avait-il inséré jusque-là dans son sein ces recettes et ces dépenses locales, qui lui sont étrangères (1)?

(1) Le seul droit de l'Etat consiste à assigner une limite à l'empiétement des

Parce que, disait-on, les comptables du Trésor intervenant pour les recouvrer et les acquitter, les règles de la comptabilité prescrivent de les englober dans le budget.

Principe erroné, comme nous allons le voir, que la réforme inaugurée par la loi du 2 juillet 1862 ne faisait que confirmer. Car, si elle distinguait, en effet, parmi les opérations des receveurs et payeurs du Trésor, celles qui concernent l'État exclusivement de celles qui concernent les localités, elle créait, pour ces dernières, à côté du budget ordinaire, un nouveau budget, dont la fixation, d'après l'exposé des motifs, « sera réglée par le titre II de la loi de « finances, tandis que le titre Ier ne s'appliquera qu'aux dépenses « et aux recettes qui mériteront seules la dénomination de budget « ordinaire de l'État ».

Trois chefs principaux de recettes et de dépenses figurèrent ainsi dans ce second budget :

1° Les recettes et les dépenses départementales, pour leur totalité;

2° Le produit et le versement des centimes additionnels communaux;

3° Le produit et l'emploi des fonds de non-valeurs et de réimposition.

Chacun de ces éléments possédait une importance relative que chiffrent les données suivantes, extraites du budget de 1892 :

Budgets départementaux...............	239.449.000 fr.
Centimes et produits communaux.......	180.093.990
Fonds de non-valeurs, réimpositions, frais d'avertissements, secours, etc.........	26.254.776
Divers...............................	8.553.660
Total....................	454.351.426

Ces premières explications suffisent à déterminer la définition de l'ancien budget sur ressources spéciales : « Le budget sur res- « sources spéciales classe à part les recettes et les dépenses qui « traversent le budget de l'État, sans lui appartenir. »

centimes additionnels. A cet effet, il détermine, dans les articles de sa loi annuelle de finances, le maximum de ces centimes que les pouvoirs locaux peuvent imposer. Cette attribution doit, en tous cas, lui être maintenue.

La réforme de 1862 ne fit ainsi les choses qu'à moitié. L'objection tirée des règles de la comptabilité n'avait, en réalité, aucune valeur, et lorsque l'exposé des motifs du budget de 1884 répéta par routine que « ces opérations ne doivent pas être soustraites au « vote du parlement » (exposé des motifs rédigé par M. Tirard, 3 mars 1883 (1), on put, sans être taxé d'ignorance, avouer ne pas comprendre à quel titre intervenait ici l'obligation d'un vote parlementaire. Les départements, en effet, aussi bien que les communes, forment des personnalités civiles, qui, par l'intermédiaire de leurs conseils électifs, votent, contrôlent et règlent leurs budgets. L'État, budgétairement parlant, n'a pas à s'en occuper.

A l'égard des centimes communaux, d'abord. Ce sont bien, sans doute, les mêmes collecteurs qui encaissent à la fois le principal et les centimes additionnels des contributions directes, pour le compte de l'État et des communes. Mais la connexité qui existe de ce fait est exclusivement une connexité administrative. L'État n'a pas à faire entrer le produit de ces centimes dans ses prévisions; il n'a pas à en tenir compte pour l'aménagement de son équilibre. Le parlement n'a pas de vote à émettre au sujet de ces chiffres, dont il ne règle pas l'emploi, dont une autre autorité que la sienne dispose presque souverainement (2).

Pour les départements, l'État centralisait, au moyen du budget sur ressources spéciales, non plus seulement les centimes additionnels rattachés aux contributions directes, mais la totalité même de leurs recettes et de leurs dépenses. L'empiétement devenait manifeste. Les budgets des départements ont été longtemps incorporés au budget de l'État; pendant longtemps, sous le premier

(1) En 1883, 5.426.000 fr. de recettes et dépenses ont été reportés au budget ordinaire comme ne possédant pas les caractères propres du budget sur ressources spéciales, où ils figuraient jusque-là. (Exposé des motifs du budget de 1884, 3 mars 1883.)

(2) Les dépenses départementales étaient autrefois comprises dans le budget du ministère de l'intérieur; les centimes additionnels communaux, dans la section du ministère des finances, intitulée : Remboursements et restitutions ; les non-valeurs réparties entre les ministères des finances, de l'agriculture et de l'intérieur.

Il faut avoir soin, jusqu'en 1862, de dégager des statistiques le montant de ces recettes et dépenses locales, pour obtenir des chiffres comparables à ceux des budgets actuels.

Empire spécialement, ils en formèrent une simple subdivision; les centimes additionnels départementaux, spécialement les centimes appelés fixes (1), étaient aménagés par le gouvernement lui-même. Alors, les départements n'avaient pas d'existence propre. Il suffit de se souvenir qu'en ce temps-là les conseillers généraux tenaient directement leur nomination du chef de l'État (2).

Cependant était survenue la loi constitutive du 10 mai 1838, qui organisa enfin l'autonomie départementale. D'après ses dispositions, les départements possédèrent une personnalité civile, purent acquérir et détenir un patrimoine, l'accroître par l'acceptation de dons et legs, régler eux-mêmes leurs budgets en recettes et en dépenses (3). Ces capacités, que les lois du 18 juillet 1866 et du 10 août 1871 confirmèrent, devenaient absolument inconciliables avec la tutelle budgétaire que prétendait conserver l'État (4).

(1) La loi de finances de 1817 effaça même des budgets départementaux les centimes fixes; les centimes variables appartinrent seuls désormais au vote des Conseils généraux.

(2) A dater de la loi du 28 juillet 1833 seulement, les conseillers généraux devinrent des mandataires *élus*.

(3) Lire, au sujet de l'histoire des budgets départementaux, de leur autonomie et des conséquences de la loi du 18 juillet 1892, le discours prononcé par M. l'avocat général Chantereau à la séance de rentrée de la Cour des comptes, le 16 octobre 1895.

(4) En 1888, en même temps que le projet de changement de date d'ouverture de l'année financière, fut présenté un projet de suppression du budget sur ressources spéciales qui sombra avec lui. L'exposé des motifs s'exprimait ainsi : « Le budget sur ressources spéciales n'est, à proprement parler, qu'un compte « d'emploi de certaines ressources, plutôt qu'un budget réel ouvrant des crédits « pour limiter les dépenses et créant des ressources pour y faire face... En « supprimant ce budget, nous consacrerons, une fois de plus, la personnalité « civile des départements, reconnue par les lois des 10 mai 1838 et 10 août 1871. « Désormais, les budgets des départements seront assimilés à ceux des com- « munes, le préfet deviendra l'ordonnateur principal des dépenses, tandis qu'il « n'en est aujourd'hui que l'ordonnateur secondaire, pour le compte des minis- « tres de l'intérieur, de l'instruction publique et des finances.....

« Toutefois, le parlement continuera à fixer chaque année, dans la loi sur « les contributions directes, les maxima dans lesquels peuvent se mouvoir les « Conseils généraux pour le vote des centimes additionnels... » (Projet de loi relatif au changement du point de départ de l'année financière, 24 avril 1888.)

La Commission des finances du Sénat, opposée au projet de changement de date du point de départ de l'année financière, ne consentit pas à détacher la partie de ce projet qui concernait la suppression du budget sur ressources spéciales, comme le proposait un de ses membres : « Tous les articles du projet de « loi, dit-elle, sont les conséquences d'un principe nouveau que la Commission « condamne. Ils doivent tous être rejetés, en même temps que le changement « du point de départ de l'année financière, qui est l'objet même de la délibéra-

Aussi la loi du 18 juillet 1892 intervint-elle enfin pour déclarer : « Art. 18. Le budget sur ressources spéciales est et demeure « supprimé à partir de l'exercice 1893. »

L'exposé des motifs de cette loi du 18 juillet 1892 s'exprimait ainsi : « Nous supprimons le budget sur ressources spéciales. Par « suite, les départements auront désormais, comme l'ont les com- « munes, la gestion directe de leurs finances. Les ministres n'au- « ront plus à intervenir directement dans l'ordonnancement des « dépenses; le préfet deviendra l'ordonnateur primaire, mandat « analogue à celui du maire dans la commune. Le trésorier géné- « ral sera conservé comme comptable, mais il deviendra comp- « table du département et sa situation deviendra celle d'un rece- « veur municipal... » (Projet de budget de l'exercice 1893, 10 mars 1892.) (1).

Les budgets départementaux composaient, comme on l'a vu, plus de la moitié du budget sur ressources spéciales; leur élimination représente donc la partie capitale de la réforme de 1892. Les centimes communaux, englobés pour une somme beaucoup moindre que la précédente, disparurent d'autant plus aisément qu'à leur égard aucun principe n'était plus en jeu : « Le « budget sur ressources spéciales avait au moins l'avantage de « donner l'emploi, en bloc, de toutes les ressources départemen- « tales; or, il n'a pas même ce mérite en ce qui concerne les com- « munes. Il se borne, en effet, à faire connaître l'importance des « centimes additionnels communaux, centimes qui constituent « seulement une portion des recettes municipales. Autrement dit, « les centimes communaux n'apparaissent aux budgets que pour « en sortir au moment de leur restitution aux receveurs munici- « paux. Ce sont là de pures opérations de trésorerie, qui n'ont pas

« tion. » (Rapport de la Commission des finances du Sénat, par M. Léon Say, 11 juin 1888.) Cependant, M. Léon Say, comme l'indique une citation suivante, était partisan de la suppression du budget sur ressources spéciales.

(1) « Pourquoi les préfets et les Conseils généraux n'auraient-ils pas, sur la « comptabilité de leurs budgets, la même puissance que les maires et les conseils « municipaux sur les budgets communaux? Il n'en est rien, et cela ne se com- « prend pas. C'est l'exagération d'un système de centralisation qui n'a plus de « raison d'être..... Je voudrais supprimer le budget sur ressources spéciales, « qui est un procédé de comptabilité défectueux..... » (Discours de M. Léon Say. Chambre des députés, 10 juillet 1890.)

« leur place marquée au budget de l'État. » A cette occasion, on promit de réorganiser la statistique des budgets communaux publiée par le ministère de l'intérieur.

Une fois ces deux lots importants mis de côté, restaient encore les fonds de non-valeurs, lesquels, en raison de leur caractère particulier, embarrassaient un peu. Alimentés par le produit de centimes additionnels levés exclusivement en vue de couvrir les dégrèvements d'impôts applicables aux faux et doubles emplois des rôles et aux pertes résultant d'événements extraordinaires (incendies, grêle, inondations, phylloxéra, etc.), ces fonds de non-valeurs revêtaient l'apparence d'une sorte de fonds d'assurance auquel l'État ne semblait pas autorisé à toucher (1). Ils constituaient, disait-on, la propriété des contribuables (2), en réalité, plutôt, la propriété du Trésor, précisément par le fait de leur qualification de fonds d'assurance : le Trésor, en effet, s'assure par leur moyen contre les mauvaises chances de recouvrements; c'est grâce aux fonds de non-valeurs que, chaque année, l'intégralité des rôles est perçue.

Aussi la loi du 18 juillet 1892 décida-t-elle sagement que les fonds de non-valeurs, ainsi que certaines autres opérations de détail, feraient retour au budget général de l'État.

De sorte que, soit par élimination, soit par absorption dans le budget général, la totalité du budget des ressources spéciales disparut complètement à partir du 1er janvier 1893. Aujourd'hui cet ensemble incohérent, cette réunion artificielle d'éléments dispa-

(1) Le fonds de non-valeurs, en ce qui concerne les contributions *de répartition*, forme si bien un fonds spécial que ses excédents demeurés libres en fin d'exercice étaient reportés d'année en année. Cette sorte de caisse particulière faisait apparaître, à la fin de l'exercice 1890, un reliquat de fonds de 1.223.260 fr. Aussi le projet de suppression du budget sur ressources spéciales présenté en 1888, proposait-il d'abord de créer, en faveur du fonds non-valeurs, un service spécial du Trésor, en dehors du budget. (Exposé des motifs du 24 avril 1888.)

(2) Bien que le fonds de non-valeurs soit inviolable, il a été violé. Sa richesse relative a tenté les préparateurs du budget. Deux prélèvements successifs ont appauvri sa réserve au profit des dépenses de la guerre du Mexique, le premier de 6 millions (loi du 13 mai 1863), le second de 7 millions (loi du 18 juillet 1866), au total 13 millions. En outre, depuis 1884, on a imputé, d'une manière permanente, sur les non-valeurs, les frais d'impression et de confection des rôles et avertissements des contributions directes, dont l'Etat, jusque-là, supportait seul la dépense, soit 1.266.000 fr. environ par an.

rates (1) a cessé d'exister, et nous n'avons plus à nous en occuper qu'au point de vue historique.

§ 2. — *Budgets annexes.*

Les *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général* (2) se composent d'une série de petits budgets spéciaux, qui portent les titres suivants :

Fabrication des monnaies et médailles. — Caisse nationale d'épargne. — Imprimerie nationale. — Légion d'honneur. — Caisse des Invalides de la marine. — École centrale des arts et manufactures. — Chemins de fer et port de la Réunion. — Chemins de fer de l'État. — Chemin de fer du Soudan.

Cela fait neuf services distincts : un dixième service existait précédemment avec les Téléphones ; remontant à quelques années en arrière, on n'en trouve plus que sept ; là n'est donc pas la question. Qu'ils soient sept, huit ou neuf, pourquoi les services dont il s'agit demeurent-ils exceptionnellement classés à part ?

Parce que, prétend-on, le principe d'universalité, en honneur, on l'a vu, dans le budget ordinaire, ne saurait leur convenir. Ce sont des *exploitations industrielles* que la comptabilité doit traiter industriellement, en rapprochant leurs recettes de leurs dépenses afin de faire ressortir les soldes individuels de chacun d'eux. Si ce sont des exploitations industrielles, l'État ne devrait pas les accaparer : nous sommes donc manifestement en présence d'empiétements que le budget lui-même considère comme tels, puisqu'il les classe à part.

Laissons de côté les *monnaies et médailles*, que l'État exploite

(1) Rapport de la Commission de la Chambre des députés, par M. Camille Pelletan, 28 mai 1888.

(2) Les budgets annexes portaient autrefois le nom de *Services spéciaux rattachés pour ordre au budget*. Afin d'éviter toute confusion avec les comptes spéciaux du Trésor, la loi de finances de l'exercice 1881, du 22 décembre 1880, inaugura le titre actuel de *Budgets annexes rattachés pour ordre au budget général*.

C'est la loi du 9 juillet 1836, portant règlement de l'exercice 1833, qui prescrivit, pour la première fois, de rattacher au budget général les services spéciaux.

en vertu d'un droit régalien, et la *Caisse d'épargne postale*, qu'un sentiment de bienfaisance plus ou moins bien entendu a fait créer en concurrence avec les caisses d'épargne privées depuis 1879.

Nous rencontrons ensuite, parmi les budgets annexes, d'abord, l'*École centrale des arts et manufactures* fondée par l'initiative privée en 1829, dirigée par une société particulière jusqu'en 1857 (1), absorbée, à cette époque, par la toute-puissance de l'État. Du moment que l'école centrale est née et a grandi pendant plus de 27 ans en liberté, elle aurait pu continuer à vivre de même. Lorsque l'œuvre fut cédée à l'État par ses fondateurs, la loi du 19 juin 1857, en ratifiant la convention, stipula que « les produits « de l'École ne se confondront pas avec les recettes du Trésor et « seront affectés aux dépenses de l'établissement ». On voulait ainsi empêcher les caisses publiques de profiter indûment des excédents de recettes qui apparaissaient alors ; mais, dans les mains de l'État, les excédents de recettes ne pouvaient être durables : aujourd'hui, au contraire, ce sont les subventions du Trésor, sous forme de bourses, qui équilibrent l'excédent des dépenses.

L'*Imprimerie nationale* ne cesse de susciter les doléances des imprimeurs libres, qui prétendent travailler tout aussi bien et à meilleur marché que l'usine officielle. Celle-ci, par son privilège, leur soustrait la clientèle administrative, sans profit, disent-ils, pour les contribuables : la liberté et le droit commun, telle est la conclusion de leurs réclamations. Un décret du 21 avril 1887 constitua une Commission afin d'examiner ces griefs et de rechercher si l'État ne devrait pas, en effet, abandonner son exploitation : la Commission recula devant une résolution aussi hardie. (Rapport et décret du 28 août 1889.) Mais le fait seul de la constante agitation des intéressés depuis l'an IV (2) démontre bien que l'État,

(1) L'Ecole centrale des arts et manufactures fut fondée en 1829 « par quatre « jeunes hommes, réunis par une pensée commune, élaborée dans un long « recueillement ». (Discours de M. Dumas, au cinquantenaire de l'Ecole, 21 juin 1879.) Ces quatre jeunes hommes étaient Théodore Olivier, Péclet, Martin Lavallée et Dumas. Jusqu'en 1857, les fondateurs et leurs successeurs, par les seuls efforts de leur initiative privée, assurèrent les progrès et la haute réputation de l'établissement, lequel était en pleine et croissante prospérité, lorsque la loi du 19 juin 1857 en fit un établissement d'Etat.

(2) « Ainsi constituée, l'Imprimerie nationale a vécu depuis soixante-dix ans,

pour des raisons plus ou moins légitimes, sort encore ici de son rôle.

Les *Téléphones*, comme nous l'avons dit, après avoir été rachetés et monopolisés, prirent place parmi les budgets annexes à partir de l'exercice 1891.(Loi du 16 juillet 1889.) L'irrégularité de ce classement n'a plus besoin d'être démontrée depuis que les Chambres, sur la proposition du ministre des finances lui-même et à la suite de nombreuses protestations de ses membres (1), ont jugé définitivement que le budget annexe des téléphones devait être supprimé. « En faisant acte d'unification budgétaire, nous affirmons que les téléphones constituent un service public. On a « pu, à l'origine, se méprendre sur leur véritable caractère..... », dit l'exposé des motifs du budget de 1893, par M. Rouvier, 10 mars 1892. A remarquer cet argument dont la logique conduirait très justement à supprimer d'autres budgets annexes. Aussi, la loi du 26 décembre 1892 stipula-t-elle :

« A partir de l'exercice 1893, le budget annexe des téléphones « est et demeure supprimé. Les opérations en recettes et en « dépenses dudit budget sont incorporées au budget général de « l'État. » (Loi du 26 décembre 1892.)

Le *Chemin de fer et le port de la Réunion* avaient été primitivement concédés à une compagnie industrielle. (Loi et convention du 23 juin 1877.) Par suite d'inexécution des conditions du cahier des charges, l'État poursuit aujourd'hui les travaux en régie, conformément aux stipulations de la loi du 17 juillet 1889 (art. 33) et du décret du 29 octobre 1889 ; mais ce n'est là qu'une solution provisoire.

Le mot *provisoire,* qui se trouve répété dans tous les actes précédents, ferme la bouche aux critiques. Seulement, depuis 1889, on a le loisir de s'étonner que le provisoire subsiste toujours.

« non pas d'une vie tranquille, *car, au contraire, elle n'a cessé d'être attaquée* « *et discutée.....* » (Rapport de la Commission du budget, 25 juillet 1894.)

(1) « Il n'y a pas plus de raison pour faire un budget annexe des téléphones « qu'il n'y en a pour établir un budget spécial des tabacs, ou de toute autre usine « faisant partie de l'administration de l'Etat... Du moment que l'on admet un « budget annexe pour les téléphones, il en faut un également pour les postes! » (Discours de M. Léon Say, dans la discussion générale du budget de 1891, 27 octobre 1890.)

Enfin, l'industrie des chemins de fer en France, confiée exclusivement à des compagnies particulières par la loi de 1842, a vu, depuis 1878, l'État entrer concurremment en lice et posséder personnellement un réseau de plus de 2.500 kilomètres. *Les chemins de fer de l'État* prétendent rendre au pays trois natures de services : des services techniques, des services commerciaux et des services militaires. (Rapport de la Commission sur le budget de 1888, 29 novembre 1887.) Sans entrer dans les discussions très vives que soulève, chaque année, au parlement, cette prétention des chemins de fer de l'État de rendre des services avec l'argent des contribuables, il suffit de commenter la phrase suivante, habituellement employée pour justifier l'institution : « Un des principaux avantages que procure au gou- « vernement l'existence d'un réseau ferré lui appartenant con- « siste à avoir un champ d'expérience à sa disposition. » (*Idem.*) S'il s'agit seulement d'un *champ d'expérience*, c'est-à-dire, d'une institution passagère, la place des chemins de fer de l'État parmi les budgets annexes se trouverait excusée, puisqu'alors le service ne serait classé en dehors du budget ordinaire qu'en raison même de sa précarité. Mais si, contrairement à cet espoir, l'institution doit perpétuer indéfiniment ses expériences, et devenir une attribution normale de l'État, les règles du bon ordre financier voudraient que le budget ordinaire reprît ses droits, comme les pays étrangers, du reste, n'hésitent pas à nous en donner l'exemple. En Prusse, l'exploitation des chemins de fer d'État, bien autrement importante que chez nous, appartient, pour ses recettes et pour ses dépenses, au budget ordinaire; nous l'avons déjà vu. En Belgique, de même, le budget ordinaire comprend dans ses cadres le ministère des chemins de fer, postes et télégraphes.

La *Caisse des invalides de la marine*, caisse de retraites et d'épargne créée, en faveur des gens de mer par Colbert, a poursuivi depuis 1675 son existence autonome avec des fortunes diverses. A plusieurs reprises, en dépit de cette soi-disant autonomie, l'État porta la main sur les fonds qui composaient son patrimoine, au point que le Trésor public, d'après certains comptes, serait redevable à la caisse, le jour de sa liquidation, d'une somme

supérieure à 200 millions. Mais la caisse ne liquide pas, et l'État lui verse annuellement une subvention de 9.161.736 fr., d'après le budget de 1897, légitime compensation, disent les rapporteurs, des spoliations antérieures.

La *Légion d'honneur*, instituée en 1802 avec une dotation spéciale (loi du 29 floréal an X), reçoit, en plus des revenus provenant du reliquat actuel de sa dotation primitive, un supplément de plus de 11 millions fourni par le budget ordinaire de l'État. Au moyen de cette recette, augmentée de produits subsidiaires, elle pourvoit au payement des traitements des membres de l'Ordre et des médaillés militaires, des frais des maisons d'éducation de Saint-Denis et d'Ecouen, etc.

Cette revue des services groupés dans le cadre des budgets annexes montre, en résumé, que les uns n'y sont entrés qu'à titre temporaire, comme représentant des exploitations industrielles dont l'État n'ose pas se charger d'une manière définitive, qu'il se réserve, peut-être, de restituer un jour à l'industrie privée, que les autres ne constituent, en réalité, que des dépendances du budget ordinaire, lequel parfait leurs recettes par de grosses subventions, ou recueille leurs excédents.

A l'un ou l'autre point de vue, la légitimité des budgets annexes ne saurait donc se justifier; ils constituent une superfétation budgétaire évidemment irrégulière. Comme le disait très bien un rapporteur général de la loi de finances : « L'existence séparée des « budgets annexes a le double inconvénient de rompre l'unité du « budget et de rendre plus difficile la surveillance de leurs opé- « rations (1). » Ce sont des comptes dangereux qui soustraient une partie des deniers publics aux garanties du droit commun (1). « Par cela même, l'administration de ces budgets n'est pas tou- « jours conduite avec le souci des intérêts du Trésor... La préoc-

(1) Le *compte général des finances* explique lui-même chaque année que ses tableaux officiels ne comprennent pas les opérations des budgets annexes « parce « que celles-ci, soumises à un régime particulier, s'effectuent en dehors de l'action « du ministre des finances, par des comptables spéciaux qui ne sont pas astreints « à remettre à la direction générale de la comptabilité publique des éléments « périodiques d'écriture ».

« cupation de l'équilibre existe peu, puisque la plupart se règlent « avec des subventions du Trésor... »

Déjà beaucoup de ces budgets annexes ont disparu : nous l'avons vu pour les Téléphones. Le compte général des finances donne, en outre, la liste de tous ceux qui ont été antérieurement rattachés au budget général (1). Peut-être une nouvelle poussée vers l'unité budgétaire supprimera-t-elle définitivement tout le cadre lui-même.

Il reste, au point de vue de la comptabilité, à définir les budgets annexes. Ce sont des services *spécialisés :* leur caractère d'exploitation industrielle le veut ainsi. Chacun d'eux forme donc une personnalité distincte, dont les recettes sont rapprochées des dépenses afin de laisser apparaître le solde particulier des opérations. Ce solde, comme nous l'avons vu, se traduit pour les uns en excédent de recettes, pour les autres en excédent de dépenses. Les excédents de recettes sont versés au budget général à titre de produits divers; les excédents de dépenses sont couverts par des crédits du budget ordinaire. De sorte que, grâce aux passations d'écritures que comportent, soit l'emploi des excédents de recettes, soit les subventions destinées à combler les excédents de dépenses, le budget de chaque service annexe se balance exactement (2).

(1) Le compte général des finances jusqu'en 1885 a reproduit la liste des services spéciaux et des budgets annexes successivement rattachés au budget ordinaire. Parmi ces transfuges qui ont réintégré le domicile commun, citons : le service de la vérification des poids et mesures (1826), les recettes et emploi du produit de la taxe des brevets d'invention (1834), les ressources et dépenses des écoles normales primaires (1839), les produits et revenus de l'Algérie (1840), les recettes et dépenses universitaires (1862), les opérations des chancelleries diplomatique et consulaire (1876), etc., etc.

On voit, par ces exemples, combien de services aimeraient à s'établir en dehors du budget, si on les laissait faire.

(2) Voici les chiffres, égaux en recettes et en dépenses, de chacun des budgets annexes, dans le budget de 1900 :

Fabrication des monnaies et médailles	4.827.700
Caisse nationale d'épargne	29.792.000
Imprimerie nationale	6.622.050
Légion d'honneur	16.233.429
Caisse des invalides de la marine	17.367.612
Ecole centrale des arts et manufactures	754.500
Chemin de fer de la Réunion. — Chemin de fer du Soudan.	11.728.500
Chemin de fer de l'Etat	48.300.000
Total des budgets annexes	135.625.791

D'après l'ensemble de ces explications, on peut appliquer aux budgets annexes la définition suivante : « Les budgets annexes « spécialisent les recettes et les dépenses de diverses exploita- « tions, dont le budget ordinaire de l'État reçoit ou fournit le « solde. »

CHAPITRE XI

SERVICES SPÉCIAUX DU TRÉSOR. — DISPOSITIONS ANNUELLES

§ 1er. Services spéciaux du Trésor. Les budgets et le Trésor: définition de l'un et de l'autre. Leur rôle réciproque. Découverts et dette flottante. Motifs de la création des services spéciaux: points qui les caractérisent : leurs recettes doivent un jour équilibrer leurs dépenses; provisoirement, ils puisent directement dans les caisses, en dehors des budgets. Exemples de services spéciaux ; avances pour constructions d'écoles, pour chemins vicinaux, réorganisation des défenses de Calais, prêts à l'industrie, emprunt grec, cautionnements, garanties d'intérêts aux chemins de fer. Ce dernier compte formait, il y a quelques années, le titre V de la loi de finances; sa nature; raisons qui l'avaient fait distraire du budget ordinaire en 1885.— § 2. Impossibilité de dresser le total des budgets de l'Etat lorsqu'existaient les cinq divisions précédentes; caractère actuel des budgets français à cet égard.— § 3. Moyens de service et dispositions annuelles ; dispositions de trésorerie, budgétaires et d'ordre : engagements de crédits, crédits d'inscription des pensions civiles et militaires; travaux exécutés avec les fonds des compagnies, corporations et syndicats ; avances à l'Etat : bons du Trésor; subventions aux départements et aux communes pour chemins vicinaux et établissements scolaires, etc. — § 4 Documents annexes, en dehors du texte du projet de loi de finances : développements, comparaisons, statistiques, états publiés en exécution de lois spéciales, etc., qui remplissent la plus grande partie du volume du projet du budget. Fin de l'examen du volume et de la préparation du budget.

§ 1er. — *Services spéciaux du Trésor.— Garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer.*

Nous abordons ici, on ne saurait se le dissimuler, un exposé compliqué.

La définition des services spéciaux du Trésor, à défaut toujours de texte officiel, peut être ainsi rédigée :

« Les services spéciaux du Trésor puisent directement au Tré-
« sor, en dehors des budgets, les ressources dont ils ont provi-
« soirement besoin, jusqu'à ce que leurs recettes équilibrent leurs
« dépenses. »

Or, cette définition ne saurait se comprendre si les expressions *budget* et *Trésor* ne sont pas exactement spécifiées dès l'abord.

Pour le budget, il suffit de rappeler, conformément aux explications données précédemment (1), que le budget représente l'ensemble des recettes et des dépenses d'une année.

Le Trésor ne peut mieux se définir que par cette image : « Le « Trésor est le grand réservoir des ressources de l'État. » C'est dans son sein que toutes les recettes, de quelque nature qu'elles soient, recettes définitives, recettes d'ordre, recettes de trésorerie, viennent affluer, et c'est également de son sein que sont extraits tous les payements, payements effectifs, pour ordre, ou de trésorerie. Il constitue la caisse et le portefeuille de l'État, ou, plus exactement, il centralise fictivement toutes les caisses, tous les portefeuilles des différents comptables disséminés sur la surface du pays ; car l'unité du Trésor ne se réalise que sur le papier, dans les écritures récapitulatives de la direction du mouvement général des fonds. Le Trésor est une entité, et c'est pourquoi il se définit très exactement par une image : « Le Trésor est le grand réser« voir des ressources de l'État. »

Le budget est une personnalité et le Trésor en est une autre : ces deux personnalités ont de fréquentes relations, de nombreux points de contact; chacune cependant agit dans sa sphère indépendante, avec son caractère propre, comme on va le voir.

Les budgets n'ont jamais qu'une existence limitée : aussitôt que leurs opérations sont définitivement liquidées, ils meurent ; un budget disparaît, un autre lui succède. Le Trésor, au contraire, continue ses opérations sans arrêt, sans disjonction, par un enchaînement indéfini : lui-même vit toujours. On pourrait rattacher le Trésor actuel au Trésor des premiers Capétiens, si les états de situation avaient été conservés ; de même qu'on le rattachera au Trésor des républiques futures, dans le plus lointain avenir.

Entre les budgets qui naissent et qui meurent et le Trésor qui survit, quelles relations peuvent s'établir ?

On dit souvent que le Trésor est le banquier des budgets ; la

(1) « Le budget de l'Etat est un acte contenant l'approbation préalable des « recettes et des dépenses publiques. » Voir chapitre premier.

comparaison semble parfaitement exacte. Les budgets, même les plus réguliers, ne sauraient se passer de l'intermédiaire d'un tel banquier. Si, dans les premiers mois de l'année, par exemple, avant que les recettes ne soient encore rentrées, les budgets ne trouvaient pas de réserves dans les caisses du Trésor, on verrait les mieux équilibrés d'entre eux obligés d'ajourner leurs payements. Les budgets qui se règlent en déficit, qui dépensent, en fin de compte, plus qu'ils n'ont recouvré, pourraient encore moins terminer leur carrière sans le secours du Trésor?

Le Trésor, vis-à-vis des budgets, joue donc le même rôle qu'un banquier vis-à-vis de ses clients : il leur prête ses fonds quand ils en ont besoin, fonds qui proviennent, dans la circonstance, soit d'excédents laissés par les budgets antérieurs (1), soit d'emprunts et de ressources extraordinaires de diverses natures, soit de la dette flottante (2).

Ces indications sommaires sur le sens du mot Trésor nous permettent de revenir à notre sujet.

La première partie de la définition donnée plus haut des services spéciaux constate que ceux-ci puisent *directement au Trésor, en dehors des budgets.*

Les budgets, étant alimentés par l'impôt, ne sont jamais très largement pourvus. Le Trésor, au contraire, quand les recettes affluent dans ses caisses plus vite que les dépenses n'en sortent, peut devenir très riche; les fonds libres des communes et des départements, le produit des négociations de bons à long et court terme, des emprunts, etc., lui constituent d'abondantes réserves (3). Dès lors, puisque les budgets sont pauvres et que le

(1) Certains budgets ont exceptionnellement laissé des excédents de recettes dans les caisses de Trésor ; mais la majeure partie, au contraire, y a puisé pour combler ses déficits : la preuve en est dans les 3.895 millions de prélèvements de cette nature classés parmi les *découverts du Trésor*, dont nous parlerons plus loin.

(2) Voir plus loin, au sujet des *documents annexes*, ce qui est dit de la dette flottante.

(3) Les causes de la richesse du Trésor mériteraient une plus longue analyse. Nous les avons étudiées spécialement dans un article de *l'Economiste français* du 7 mai 1887, intitulé : *Les nouveaux procédés de trésorerie.*

Trésor est riche, la tentation surgit naturellement chez leurs clients respectifs de quitter l'un pour l'autre. Avec la complicité des préparateurs du budget, certains services ont ainsi réussi à délaisser l'ordinaire, pour s'alimenter directement aux caisses du Trésor.

Mais tous les services indistinctement ne peuvent pas prétendre à une telle faveur. Des conditions sont requises chez les candidats, conditions que la dernière phrase de la définition ci-dessus indique par ces mots : « en attendant que leurs recettes équilibrent leurs « dépenses. »

Ne sont donc admis éventuellement à pénétrer dans le sein des services spéciaux que ceux dont les recettes futures équilibreront les dépenses actuelles. Là réside le critérium des services spéciaux : ils n'occupent ou ne sont censés occuper qu'une situation provisoire : le Trésor n'entend leur faire que des avances, avances exactement remboursables, dans un délai plus ou moins long, sur les recettes prévues de l'opération.

Pour mieux comprendre, citons quelques exemples parmi les vingt-six services spéciaux actuellement inscrits dans les comptes du Trésor.

Les *Prêts faits à l'industrie* effectués en vertu de la loi du 1er août 1860 à la suite du traité de commerce, remboursables par les intéressés, comme leur nom de *prêts* l'indique suffisamment, d'ailleurs, figurèrent dès l'origine parmi les services spéciaux. Rien de plus légitime qu'un tel classement, disait-on, puisque les 36.840.166 fr. prêtés devaient, selon les probabilités, rentrer un jour intégralement : il ne s'agissait que d'attendre ce jour au moyen d'un compte d'ordre. Malheureusement les rentrées n'eurent pas l'exactitude espérée et, au 31 décembre 1886, 11.858.819 fr. manquaient encore à l'appel. Sur ce chiffre, la loi du 30 mars 1888, considérant comme irrécouvrables 9.716.878 fr. les passa par profits et pertes, en les inscrivant aux découverts du Trésor, et 2.141.941 fr. seulement furent conservés aux services spéciaux, chiffre réduit en 1895 à 1.881.604 fr. Quelles qu'aient été les vicissitudes de l'opération, son point de départ n'en reposa pas moins sur cette idée que les dépenses primitives seraient couvertes par des recettes

équivalentes ; dès que le contraire apparut, la portion irrécouvrable sortit des services spéciaux.

L'*Emprunt grec*, rayé aujourd'hui des services spéciaux, y conserva longtemps aussi sa place sous l'inspiration de cette même idée.

En 1832, la Russie, l'Angleterre et la France avaient garanti en commun l'emprunt de 100 millions de francs, contracté par le gouvernement hellénique. Une fois l'emprunt souscrit, la Grèce s'abstint d'en payer les intérêts : la France, engagée pour un tiers, dut avancer successivement 31.793.277 fr. de ses deniers.

En 1857, une Commission internationale stipula que la Grèce commencerait à rembourser ces avances à raison de 900.000 fr. par an, dont un tiers à la France, lesquels 900.000 fr. se trouvèrent réduits à 600.000 fr., afin de constituer une liste civile de 300.000 fr. au roi Georges Ier (convention du 5 janvier 1864). Les sommes que cette nouvelle fixation nous attribuait furent sans doute régulièrement acquittées. Mais, en 1886, au bout de vingt ans, leurs versements accumulés n'aboutissaient encore qu'à un total de 4 millions, ce qui, avec quelques payements antérieurs, laissait subsister une avance de 27.094.000 fr. A ce train, il aurait fallu 135 ans à la Grèce pour se libérer complètement; 135 ans ajoutés aux 33 ans déjà écoulés auraient donné à ce service spécial une durée de 168 ans. Que devenait alors le caractère provisoire de l'institution ? Aussi, en 1887, résolut-on de rayer définitivement des comptes du Trésor les créances pour l'emprunt grec. (Art. 4 de la loi de finances du 26 février 1887.)

Le service spécial pour l'*Exposition universelle de 1878*, ouvert en vertu de la loi du 31 juillet 1876, a été, de même, clos et soldé au moyen d'un subside exceptionnel de l'État de 21 millions en 1887.

La *Réorganisation des défenses de la ville de Calais* constituait un type très facilement saisissable de service spécial.

En effet, d'après les prévisions originelles, les travaux de la nouvelle enceinte devaient coûter un prix exactement égal au produit de la vente des terrains de l'enceinte abandonnée. Pourquoi, dès lors, se dit-on, troubler l'économie des budgets futurs par des

entrées et des sorties de fonds d'inégale importance chaque année, lorsque finalement les unes et les autres se compenseront? La loi du 21 avril 1879 prescrivit, en conséquence, de ranger l'opération parmi les services spéciaux du Trésor, où les 14 millions de dépenses prévues s'imputeraient au fur et à mesure sur le produit des ventes de terrains.

Malheureusement, encore ici, l'opération aboutit à une déception. A la fin de 1899, après vingt ans d'existence, le compte spécial fut obligé de se liquider avec un déficit de 7.562.000 fr. (Loi du 26 décembre 1899). Les dépenses avaient atteint 8.227.000 fr.; mais les recettes n'avaient pu dépasser 664.000 fr.!

Un des plus gros et des plus dangereux parmi les services actuels est celui que la loi du 17 février 1898 a ouvert sans bruit sous ce titre : « Perfectionnement du matériel d'armement et « réinstallation des services militaires. » Le débit en grossit tous les jours, tandis que presque rien d'effectif, au moins jusqu'à ce jour, n'entre à son crédit.

Le gage principal de l'équilibre futur est, en effet, la vente des terrains déclassés des fortifications de Paris. Or, quand ces terrains seront-ils mis en vente? Quand seront-ils même lotis? Surtout, quelle valeur auront-ils au jour lointain de leur aliénation? Beaucoup d'indices, dès à présent, permettent de supposer que leurs prix n'atteindront jamais les estimations primitives. Ici donc semble encore se préparer une de ces déceptions dans lesquelles on se complait. Provisoirement, l'émission d'obligations du Trésor pourvoit aux dépenses que poursuit le ministère de la guerre. Sauf le nom, les anciens budgets extraordinaires sont reconstitués (1).

Nous pourrions continuer en citant, parmi les services spéciaux compromettants, ceux qui furent longtemps ouverts sous le titre de : *avances aux caisses des chemins vicinaux et des établissements scolaires*. Les dites caisses fournissaient aux départements et communes des avances et des subventions. Pour les avances, il était entendu que, chaque année, une partie du capital avancé serait amorti au moyen des annuités de remboursement

(1) Aussi le projet de budget de 1901 propose-t-il la fermeture de ce compte spécial.

fournies par les intéressés. Pour les subventions, elles devaient graduellement se compenser avec les allocations inscrites aux budgets à titre de remboursements à la dette flottante. Mais cette comptabilité savante et compliquée à plaisir (1) menaçait de laisser s'éterniser des services dangereux, ayant déjà absorbé près d'un milliard, qu'il importait de clôturer le plus tôt possible. C'est ce que fit définitivement la loi du 26 juillet 1893, à dater du 1er janvier 1894.

A leur place, est ouvert un compte unique sous la rubrique : *Liquidation des anciennes caisses des chemins vicinaux et des constructions scolaires*, qui reçoit, à son débit, toutes les charges du passé et, à son crédit, les produits successifs de l'annuité budgétaire destinée à amortir l'arriéré en trente ans.

Citons encore l'article 2 de la loi du 7 décembre 1894, ouvrant un service spécial aux *Dépenses de l'expédition de Madagascar*, ainsi conçu : « Toutes les règles applicables aux crédits budgé-« taires sont applicables aux crédits ouverts par la présente loi, « sauf en ce qui concerne la spécialité de l'exercice », ce qui prouve que, par eux-mêmes, en l'absence de dispositions expresses, les crédits des services spéciaux du Trésor ne sont pas soumis aux règles ordinaires de la comptabilité (2).

Mais nous avons hâte d'arriver aux *Garanties d'intérêt aux Compagnies de chemins de fer*, puisque ce sont elles qui motivèrent, de 1885 à 1893, l'ouverture, au sein même de la loi du

(1) Ni le Parlement, ni la Cour des comptes n'exercent leur contrôle habituel à l'égard des services spéciaux. Plusieurs rapporteurs des budgets l'ont constaté en le déplorant.

(2) Les services spéciaux relatifs aux caisses des chemins vicinaux et des établissements scolaires sont qualifiés par le rapporteur général du budget de 1895, « une des combinaisons les plus compliquées et les plus obscures que « l'on ait conçues en matière de finances. » (Rapport de M. Cochery, 6 novembre 1894.)

Précédemment, un autre rapporteur avait dit que ce monument servirait de témoignage à la complexité et à la fidélité de notre comptabilité publique (Rapport de M. Godefroy Cavaignac sur le budget de 1892), et son successeur ne craignait pas d'ajouter que la complexité était telle qu'il devenait impossible de s'assurer si la fidélité était égale. (Rapport de M. Poincarré sur le budget de 1893.)

budget, du titre intitulé « services spéciaux du Trésor » (1), à l'occasion duquel nous avons entrepris cette digression sur les services spéciaux en général.

Le service des garanties d'intérêt est ainsi commenté en tête de l'article du Compte général des finances qui lui est annuellement consacré : « Aux termes des conventions passées avec les Compa-« gnies de chemins de fer, les payements que l'État fait aux Com-« pagnies, à titre de garantie d'intérêt, sont des avances dont il « doit être remboursé, avec les intérêts simples à 4 o/o, sur les « produits nets des lignes auxquelles s'applique la garantie, dès « que ces produits nets dépassent l'intérêt garanti. »

En vertu de sa garantie, en effet, l'État comble chaque année, de ses deniers, les insuffisances du produit net de l'exploitation des compagnies. Mais ces versements de garantie ne constituent, comme le dit le compte général, que des avances dont les compagnies doivent rembourser à l'État l'intégralité avec intérêt, soit pendant le cours même de leur concession, si la progression de leurs revenus le permet, soit à l'expiration de leur concession.

Cette idée d'*avances* provoqua, en 1885, le classement des garanties d'intérêt parmi les services spéciaux du Trésor. Du moment, dit-on, que leur dépense actuelle sera un jour remboursée et balancée, pourquoi faire peser exclusivement sur les budgets courants le poids de charges dont la contre-partie en recettes enrichira les budgets des générations suivantes. Ne vaut-il pas mieux éliminer d'emblée l'opération des lois de finances, dont elle ne fait que troubler l'aménagement, et lui attribuer un classement à part, près du Trésor, qui l'alimentera provisoirement? La loi du 8 août 1885, relative au budget de 1886, stipula, en conséquence, dans son titre V, article 14 : « Il est créé, parmi les « services spéciaux du Trésor, deux comptes intitulés : Avances « aux Compagnies de chemins de fer français pour garanties

(1) Les garanties d'intérêt continuent à former un compte parmi les *Services spéciaux du Trésor*, mais sans plus rien prélever sur les fonds du Trésor pour leur service annuel, auquel le budget pourvoit dorénavant.

(2) Nous disons plus loin qu'il eût mieux valu que tous les services spéciaux, sans exception, rentrassent dans le giron du budget, comme l'avait fait exceptionnellement celui-ci.

« d'intérêts et avances aux compagnies de chemins de fer algériens « pour garanties d'intérêt. »

Chaque année, dès lors, les dépenses apparentes du budget ordinaire se trouvèrent allégées, par ce fait, de 70 à 80 millions; là résidait, en somme, le seul et véritable motif de l'ouverture du compte spécial : car les raisonnements précédents n'en formaient que le prétexte. Avant tout, on voulait obtenir un équilibre sur le papier : « Il est permis de penser, avoue plus tard un rappor- « teur, que les garanties ne seraient pas sorties du budget de « 1886 si les recettes ordinaires avaient suffi pour les payer. »

Aussitôt donc que les plus-values le permirent, grâce aux idées d'unification budgétaire qui prévalaient dans le sein de la Commission du budget, le compte spécial des garanties cessa de fonctionner. Au budget de 1892, le ministre des finances commença par proposer sa réintégration pour la partie relative aux chemins de fer algériens; la Commission du budget crut pouvoir compléter la mesure en y ajoutant les chemins de fer français, de sorte que le titre spécial inauguré en 1885 disparut complètement de la loi de finances en 1893 (1).

Le service spécial des garanties d'intérêt est le seul qui ait jamais occupé une place dans le corps même de la loi de finances : pourquoi cette exception ? Ou plutôt pourquoi tous les services spéciaux sans exception ne passent-ils pas régulièrement chaque année sous le contrôle du parlement? Pourquoi laisser dans un coin obscur de la comptabilité, en dehors du vote annuel des représentants du pays, les opérations précisément les plus suspectes par le moyen desquelles des centaines de millions sont directement tirés des caisses du Trésor ? Telles sont les questions que suggère le sentiment de la véritable unité financière, sans laquelle l'équilibre apparent du budget ordinaire n'est qu'un leurre.

Ces divers exemples suffisent à justifier la définition donnée

(1) Le budget de 1892 contenait encore un titre IV intitulé *Services spéciaux*, mais avec une rédaction nouvelle qui lui enlevait déjà son ancienne signification. Au budget de 1893, le *titre* disparut complètement et définitivement.

D'ailleurs, après avoir été éliminé de la loi de finances, l'ancien service spécial des garanties d'intérêt n'en subsiste pas moins parmi les comptes du Trésor, pour un solde débiteur de 250.782.000 fr. où il demeure jusqu'à ce que les remboursements des Compagnies l'aient soldé.

plus haut des services spéciaux du Trésor. Ils montrent, en outre, et surtout, la complication de ces comptes, leur obscurité et, par conséquent, les dangers de leur emploi. Ouvrir un service spécial afin de pouvoir, par son moyen, puiser directement dans les caisses du Trésor, au profit d'une entreprise que le budget devrait alimenter, constitue une opération déjà tellement scabreuse par elle-même qu'au moins faudrait-il organiser strictement les moyens de la suivre, de la contrôler et de la régler d'une manière incessante. Mais précisément l'obscurité règne là où le grand jour serait le plus nécessaire.

Nous conclurions donc à la suppression complète des services spéciaux du Trésor, s'il n'était nécessaire de conserver certains d'entre eux, qui retracent, à titre de *comptes d'ordre*, divers faits de comptabilité dont la place ne se retrouverait pas ailleurs.

Ainsi les *cautionnements en numéraire* versés par les titulaires d'emplois assujettis au dépôt de cette garantie atteignent aujourd'hui le chiffre total de 301.638.000 fr. (1). Rien de plus légitime que de constater dans un compte spécial cette dette du Trésor et d'y retracer les oscillations périodiques des versements et des retraits (2).

De même, depuis la suppression du budget sur ressources spé-

(1) Ce chiffre total de 309 millions représente bien le montant total des cautionnements entrés au Trésor depuis le début du siècle, à la suite de la liquidation de la Caisse d'amortissement, en vertu des dispositions nouvelles de la loi de 1816 et par le fait des mouvements du personnel et des changements de tarifs subséquents. Le Trésor a donc bien reçu effectivement un solde total de cautionnements s'élevant au chiffre indiqué ci-dessus. Seulement, les budgets de 1814, 1816 et 1820 ont prélevé à leur profit, pour l'ordinaire ou l'extraordinaire, une somme de 218.097.907 fr., laquelle conséquemment est sortie du Trésor après y être entrée. Ce prélèvement de 218.097.907 fr., inscrit aux *Découverts du Trésor*, continue à y figurer. De sorte que la situation exacte du compte des cautionnements ne s'établit qu'en déduisant du crédit des services spéciaux le débit des Découverts, opération qui aboutit à montrer que le Trésor ne s'est, en définitive, enrichi que de la différence entre les versements et les prélèvements, soit au net de 91 millions environ. Cela devrait figurer clairement dans les tableaux de comptabilité, au lieu d'en être déduit péniblement.

(2) Le chiffre du solde créditeur du service spécial des cautionnements varie en raison des mutations des titulaires d'emploi, et des modifications dans la fixation du taux des cautionnements, lorsqu'il s'en produit. De là des oscillations annuelles qui portent le solde créditeur tantôt à 317 millions comme en 1882, tantôt à 306 comme en 1889, tantôt à 310 millions comme en 1896, ou à 301 millions comme en 1900.

ciales, il a semblé utile d'ouvrir un compte parmi les services du Trésor aux *Contributions directes et taxes assimilées recouvrées pour le compte des départements et des communes.*

De même, la loi ayant assigné certaines affectations spéciales au fonds du *pari mutuel* et de la *taxe de raffinage des sucres,* il est naturel de voir des comptes particuliers suivre l'emploi de ces sortes de recettes et de dépenses qui doivent s'équilibrer.

Mais l'opinion publique ne s'attache qu'aux comptes suspects, à ceux qui cherchent à s'approprier, sans contrôle, en dehors du budget, les fonds du Trésor. De là, la mauvaise réputation des services spéciaux. Nous ne pouvons, dans cet ordre d'idées, mieux faire qu'en citant le passage suivant de l'exposé des motifs du ministre des finances pour le budget de 1900 : « Les comptes de « services spéciaux sont des comptes fort dangereux, dont... l'u« sage est bien près de l'abus et qui engagent l'État sur une pente « singulièrement glissante. Aussi, cherchons-nous, en ce moment « même, à en supprimer la plupart dont nous n'apercevons pas « la raison d'être et dont l'existence ne nous paraît avoir d'autre « résultat que d'obscurcir notre comptabilité, alors que, dans un « pays libre, avec un régime d'opinion, il faut que tout soit clair « dans les comptes de l'État, il faut que le Parlement et le public « puissent *lire* les finances du pays ».

§ 2. — *Récapitulation des chiffres du budget en un total unique.*

Autrefois, lorsque la loi de finances comprenait cinq titres, ni la loi de finances elle-même, ni les exposés des motifs, ni les rapports des Commissions n'entreprenaient jamais d'additionner leurs chiffres. Car cette addition pure et simple de chiffres disparates eût abouti à un total dépourvu de sens (1); à peine quelques

(1) « Rien n'est plus obscur, disait un rapporteur à la Chambre des députés, « plus confus, plus fertile en illusions que notre classification actuelle... On « ajoute les uns aux autres tous les systèmes d'écritures publiques portant le « nom de budgets, comme si chacun d'eux constituait un ensemble indépendant « et particulier ; on totalise leur chiffre et on conclut. Ce compte est absolument « faux. » (Rapport sur le budget général de 1886, par M. Jules Roche, député, 30 juin 1885.)

membres de l'opposition osaient-ils s'y risquer, avec force restrictions hypothétiques. Aujourd'hui, sans doute, la situation est beaucoup moins obscure, depuis que, grâce aux réclamations persistantes des commissions du budget et des publicistes, les budgets sur ressources spéciales et extraordinaires ont disparu, ainsi que plusieurs services spéciaux compromettants. Un grand pas a été fait vers l'unité budgétaire, insuffisant cependant pour atteindre définitivement le but. Les budgets annexes et certains nouveaux services spéciaux, organes de dépenses occultes, existent toujours. En outre, le titre IV va faire apparaître d'autres dépenses extra-budgétaires.

§ 3. — *Dispositions spéciales. — Moyens de service et dispositions annuelles.*

Deux titres, depuis 1898, au lieu d'un seul jusque-là, groupent les dispositions diverses.

Le premier, le titre III, intitulé *Dispositions spéciales*, inauguré par la loi budgétaire du 13 avril 1898, met à part tout ce qui est inséré une fois pour toutes dans la loi de finances.

On peut dire que le titre des *Dispositions spéciales* comprend « les dispositions introduites pour la première fois dans la loi de « finances et non destinées à y prendre place annuellement ».

Ainsi en est-il, par exemple, pour 1900, des mesures nouvelles relatives au régime financier des colonies, des modifications que comportera dans certains cas la forme de règlement d'administrations publique attribuée aux décrets d'organisation des administrations centrales des ministères, de la clôture du service spécial des Défenses de Calais dont nous avons parlé.

Le titre IV, intitulé *Moyens de service et dispositions annuelles* ne contient plus, au contraire, que des clauses reproduites, ou à reproduire, dans chaque loi de finances successive, faisant, dès lors, partie intégrante et nécessaire, jusqu'à nouvel ordre, de cette loi.

Les clauses du titre IV peuvent se diviser en trois catégories : dispositions de trésorerie, dispositions budgétaires, dispositions d'ordres ou de formalités.

Les dispositions de Trésorerie concernent les bons du Trésor, les bons de la Ville de Paris, les obligations à court terme.

Les dispositions budgétaires s'appliquent soit à des engagements de crédits, soit à des engagements de travaux.

Engagements de crédits quand la loi, comme pour les inscriptions de pensions, les chemins vicinaux, les créations et constructions d'écoles, autorise le ministre à s'*engager* pour une somme déterminée imputable sur les crédits de l'exercice courant, *ou des exercices ultérieurs*.

Engagements de travaux, quand l'Etat effectue, ou fait effectuer des travaux, avec des fonds autres que les siens, dont il remboursera le montant au moyen d'annuités à longue échéance (1).

Enfin les dispositions d'ordre, ou formalités.

Cette division du titre IV en trois catégories distinctes n'est pas inscrite dans la loi; elle résulte uniquement d'une sélection qui nous a semblé judicieuse. Reprenons l'explication des principales de ces dispositions, en les examinant sans ordre, comme elles se présentent, du reste, venons-nous de dire, dans le texte de la loi elle-même.

La nomenclature des *services votés* est insérée dans la loi du budget en vertu des prescriptions de la loi du 14 décembre 1879, qui règle aujourd'hui toute la matière des crédits additionnels. Nous étudierons en détail, au chapitre XVII, le but et la portée de cette formalité.

Pour les pensions, on distingue les crédits de *payement* des crédits d'*inscription*. Les crédits de payement se bornent à déterminer annuellement le montant des arrérages dus aux pensionnaires existants, ou à ceux qui les remplacent dans la limite des extinctions réalisées; ils figurent au budget ordinaire, section de la dette publique. Les pensions nouvelles accordées au delà de cette limite des extinctions font l'objet d'une autre espèce de crédits, ouverts à titre additionnel, sous le nom de crédits d'inscription, figurant alors au titre des *Moyens de service et dispo-*

(1) Les avances des Compagnies de chemins de fer occupent la place principale dans ces combinaisons, la place même presque unique aujourd'hui.

sitions diverses, avec cet objet exclusif de déterminer le chiffre des pensions nouvelles à inscrire, en plus de celles déjà comprises parmi les crédits de payement (1).

Les bons du Trésor peuvent se définir : des billets à échéance fixe, d'un an au maximum, portant intérêt (2), que le Trésor délivre à ses guichets en représentation du versement de leur valeur nominale en espèces. Ils constituent un des éléments de la dette flottante. Leur montant autorisé par la loi de finances s'élève, en général, à 400 millions, limite qui n'est jamais atteinte. Au 1er janvier 1888, les bons du Trésor en circulation ne dépassaient pas 16.045.800 fr. Au 1er janvier 1889, on les voit progresser jusqu'à 50 millions, à 105.963.000 fr. au 1er janvier 1891, à 227 millions en octobre 1895, à 101.640.000 fr. au 1er novembre 1899.

En plus des bons du Trésor mis en circulation en vertu de l'article annuel de la loi de finances, d'autres bons sont déposés, d'une manière permanente, à la Banque de France, pour la couvrir de son avance de 140 millions résultant des conventions de 1857 et de 1878, et de sa nouvelle avance éventuelle de 40 millions approuvée par la loi du 17 novembre 1897.

Les conventions que l'État passe avec les compagnies de chemins de fer, avec les Chambres de commerce, les communes, et autres corporations, créent, pour les finances publiques, des engagements dont le législateur règle annuellement l'importance. A cet effet, la loi de finances insère, parmi ses dispositions diverses, un certain nombre d'articles qu'il convient d'analyser spécialement.

Pour les chemins de fer, la loi détermine d'abord le montant des travaux de construction de lignes nouvelles à effectuer dans

(1) « En général, on appelle crédit d'inscription celui qui figure dans la loi « de finances, véritable crédit supplémentaire voté d'avance, parce que l'on « a prévu que le nombre des pensions dépassera la disponibilité résultant des « extinctions. » (Discours du rapporteur de la Commission du budget, M. Jules Roche, député, 7 février 1889.)

(2) Le taux d'intérêt des bons varie en raison de la situation de la place et des besoins du Trésor.

l'année *avec les fonds que les Compagnies mettent à la disposition du Trésor*. Les conventions de 1883, en effet, ayant concédé aux Compagnies plus de 8.500 kilomètres de lignes nouvelles, dont la dépense totale est évaluée à 2 milliards 600 millions, l'État a stipulé que ces 2.600.000.000 fr. seraient fournis par les Compagnies, soit au moyen de remboursement des garanties d'intérêt, soit au moyen d'avances au Trésor (1). Comme en réalité, d'après ces combinaisons, les Compagnies ne font, en majeure partie, que dépenser l'argent de l'État, celui-ci croit devoir se réserver le droit de fixer, chaque année, dans la loi de finances, le maximum des fonds qui seront employés. En 1891 et 1892, ce maximum pour les constructions de lignes nouvelles s'est élevé jusqu'à 160 millions. Successivement réduit, il n'est plus, en 1900, que de 80 millions.

La loi règle, dans un article suivant, le maximum des dépenses pour *travaux complémentaires* que les compagnies pourront imputer, dans l'année, au *compte de premier établissement*. Il s'agit ici, non plus de constructions de lignes nouvelles, mais de perfectionnements, d'agrandissements, de réparations, etc., applicables à des lignes terminées. Le compte d'établissement de ces lignes ayant été déjà arrêté, et l'État calculant sur le capital de ce compte le chiffre annuel de sa garantie d'intérêt, aucune addition ne saurait y être apportée sans son autorisation. Pour 1891, le budget a fixé le maximum des travaux complémentaires à 35 millions; pour 1892, à 50 millions; pour 1900, à 75 millions.

A l'égard des chemins de fer d'intérêt local, la loi du 11 juin 1880 stipule que « l'État peut s'engager à subvenir, pour partie, « à l'insuffisance du produit brut pour couvrir les frais d'exploi- « tation, à la condition qu'une partie au moins équivalente sera « payée par le département, avec ou sans le concours des intéres-

(1) Les 2.600.000.000 fr. que les compagnies doivent mettre à la disposition de l'Etat se répartissent ainsi d'après les prévisions primitives :

Remboursement de garanties d'intérêt...............	550.400.000 fr.
Subventions spéciales (Nord et Orléans).............	130.000.000
Subvention de 25.000 fr. par kilomètre..............	195.000.000
Avances à l'Etat....................................	1.724.600.000
Total............................	2.600.000.000 fr.

« sés. » L'article 14 ajoute : « La subvention de l'État ne peut être « accordée que dans les limites fixées chaque année par la loi de « finances. » En conformité de ces prescriptions législatives, le titre des dispositions diverses détermine le maximum annuel des subventions allouées aux entreprises d'intérêt local, maximum de 1.400.000 fr. pour 1891 et 1892, de 600.000 fr. seulement pour 1896, de 1 million pour 1900.

Depuis un certain nombre d'années, les Chambres de commerce, les villes, départements et autres, dans le but de hâter l'exécution des travaux qui les intéressent, construction ou amélioration de ports de commerce, de canaux d'irrigation, de canaux de navigation, etc., offrent à l'État soit des subsides, soit des avances sous le titre de *fonds de concours* (1). Comme pour les chemins de fer, la loi de finances autorise l'emploi de ces fonds (2) dans un article spécial. Pour 1891, 13.500.000 fr. de travaux de cette nature ont été autorisés ; pour 1892, 11.512.500 fr. ; pour 1896, 4.700.000 fr. ; pour 1897, 5 millions, pour 1900, 2.400.000 fr.

Parmi les articles précédents, plusieurs, on le voit, créent à la charge de l'État des emprunts dont les compagnies de chemins de fer, les chambres de commerce, les villes et autres corporations fournissent le capital. L'État effectue le remboursement de ce capital en annuités comprenant l'intérêt et une part d'amortissement, lesquelles annuités figurent seules aux budgets. Quant à la dépense même effectuée au moyen du capital, aucun des tableaux de la loi budgétaire ne les aligne parmi ses chiffres, aucune récapitulation ne les comprend dans les totaux généraux de l'exercice : seuls, les articles précités des dispositions annuelles mentionnent le fait en phrases. Cela ne saurait suffire. Évidem-

(1) Le rapporteur du projet de budget de 1891 définit ainsi les fonds de concours : « On entend par fonds de concours les sommes versées par des dépar- « tements, des communes ou des particuliers pour concourir, avec les fonds de « l'Etat, à des dépenses d'intérêt public. » (Rapport du 3 juillet 1890, par M. Burdeau.)

(2) La loi de finances, chaque année, règle seulement l'emploi des *avances* des Chambres de commerce, villes, départements et autres, sans s'occuper de l'emploi de leurs *subventions*. Il y a là une lacune évidente, qui choque d'autant plus qu'elle n'existe pas dans les articles voisins qui concernent les chemins de fer.

ment, un budget qui omet de réunir dans ses totaux un tel lot de dépenses n'atteint pas encore la pleine perfection.

L'unité budgétaire n'est donc pas complète encore chez nous, d'abord parce que, comme il a été dit précédemment, une série de budgets annexes se superposent au budget ordinaire ; puis parce que divers services spéciaux du Trésor alimentent indûment des dépenses dissimulées ; enfin parce que les emprunts consentis par les chemins de fer, les villes, chambres de commerce et autres, permettent l'emploi de sommes considérables (1), dont des tableaux récapitulatifs ne contiennent pas la mention.

Aussi les rapports des Commissions du budget ne manquent-ils pas de signaler assidûment ces lacunes.

Sans doute des progrès très méritoires ont été réalisés depuis une quinzaine d'années. Mais il faudrait aller jusqu'au bout, c'est-à-dire ne plus ouvrir de nouveau budget extraordinaire, et réintégrer les avances des compagnies de chemins de fer et autres corporations dans les totaux des budgets annuels.

Le ministre des finances, dans son exposé du budget de 1900, voudrait même que l'on renonçât définitivement au système des emprunts par intermédiaires.

Le dernier article sacramentel, qui, depuis le début de la Restauration (2), clôt la série des dispositions diverses, mérite d'être cité intégralement : « Toutes contributions directes et indirectes « autres que celles qui sont autorisées par les lois de finances de « l'exercice 18.. (3), à quelque titre, ou sous quelque dénomina-

(1) On a pu remarquer cependaut que ces sommes, malgré l'importance qu'elles conservent, ont diminué depuis quelques années.

(2) Cet article reproduit à peu près textuellement l'article 32 de la loi du 28 avril 1816, répété depuis lors, de budget en budget, jusqu'à aujourd'hui. Auparavant, la loi de finances du 23 septembre 1814, dès le premier retour des Bourbons, avait inauguré la formule, d'une manière moins complète, dans son article 19, qu'il semble intéressant de rappeler à titre historique : « Toute con- « tribution directe, autre que celles énoncées dans la présente loi, à quelque « titre et sous quelque dénomination que ce soit, est formellement proscrite, à « peine, contre les autorités locales qui les établiraient, contre les employés « qui confectionneraient les rôles et les receveurs et percepteurs qui en feraient « le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires. » (Art. 19 de la loi du 23 septembre 1814.)

(3) Le millésime de l'année pour laquelle l'autorisation est donnée n'est ajouté que depuis les événements du 16 mai 1877. La question du refus du budget

« tion qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine,
« contre les autorités qui les ordonneraient, contre les employés
« qui confectionneraient les rôles et tarifs et ceux qui en feraient
« le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires,
« sans préjudice de l'action en répétition pendant trois années
« contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui en auraient
« fait la perception. »

Cette formule renferme toute la théorie parlementaire de l'impôt (1). Les conquêtes successives des États généraux, les droits exclusifs des représentants de la nation y sont solennellement affirmés et sanctionnés, d'une manière précise et efficace. L'autorité qui tenterait d'ordonner des perceptions en dehors des autorisations du parlement deviendrait passible de poursuites comme concussionnaire; le comptable qui effectuerait des recouvrements tomberait sous le coup des mêmes poursuites, sans préjudice de l'action en répétition exercée contre lui pendant trois ans. Et ces divers agents ne sauraient, dans la circonstance, se retrancher derrière les ordres et la responsabilité de leurs chefs; le parlement considère personnellement ici chaque autorité, chaque comptable, quel que soit son rang, comme responsable vis-à-vis de lui. Il veut être obéi, en cette matière, du haut en bas de la hiérarchie.

Les articles du projet de loi de finances, divisés en titres comme nous venons de l'indiquer, avec leurs états officiels annexes, A, B, C, D, etc., dont nous avons parlé (2), constituent, une fois votés, le texte complet de la loi du budget.

étant alors soulevée, quelques écrivains émirent l'avis qu'à la rigueur le gouvernement pourrait percevoir les impôts sans vote législatif puisque des lois antérieures avaient autorisé les perceptions d'une manière permanente. Afin d'enlever tout prétexte à un tel raisonnement, les lois de finances, depuis lors, précisèrent, dans leur article final, l'année à laquelle s'applique exclusivement l'autorisation qu'elles concèdent.

(1) Un article analogue serait nécessaire en ce qui concerne les dépenses, comme il sera dit plus loin au chapitre XXV relatif au payement des dépenses. La lacune même ne s'explique pas. Si quelque préparateur du budget lisait cet article final avant de le recopier, il le compléterait certainement.

(2) Nous répétons ici que les *états annexes* A, B, C, D, etc., font partie intégrante de la loi de finances, afin qu'on ne risque pas de les confondre avec les *documents annexes* dont nous allons parler, lesquels ne sont plus que des renseignements.

§ 4. — *Documents annexes.*

Si la partie des volumes du budget intitulée *Documents annexes* (1) remplit un espace notablement plus étendu que les autres parties (2), son importance est beaucoup moindre : il ne s'agit plus là d'éléments essentiels, mais seulement de développements et d'éclaircissements.

Ces documents annexes, insérés chaque année à la suite du projet de budget ou de l'exposé des motifs, y trouvent leur place soit en vertu de traditions anciennes et de la force des choses, soit en vertu de prescriptions législatives spéciales.

Dans la première catégorie, nous pouvons citer :

La comparaison sommaire de l'ensemble des recettes et des dépenses proposées, avec les recettes et les dépenses votées pour l'exercice précédent ;

Le tableau détaillé des recettes proposées, par branche de perception, précédé d'une *note préliminaire,* expliquant le mode d'évaluation adopté, les résultats de l'exercice précédent et, éventuellement, les modifications législatives projetées ;

Le tableau détaillé, par ministère, des crédits demandés. C'est l'annexe de beaucoup la plus étendue. Pour chaque ministère, une note préliminaire, suivie d'une série de documents explicatifs, fournit les renseignements relatifs au personnel et au matériel, justifie les augmentations réclamées, décompose les crédits, non seulement par chapitre, mais par subdivisions plus étroites de paragraphe et d'article. Les chiffres relatifs aux services sur lesquels l'attention du parlement doit se porter spécialement sont développés dans de minutieuses statistiques, notamment en ce qui concerne la guerre et la marine. Chaque ministère fait l'objet d'un recueil spécial, dont le tirage à part facilite la consultation.

(1) Nous réunissons ici, sous le nom de *documents annexes,* ce que les volumes du budget intitulent successivement *annexes à l'exposé des motifs*, *développements à l'appui des recettes,* et enfin *annexes* tout court.

(2) L'exposé des motifs et le texte du projet de loi de finances occupent environ 150 à 190 pages dans les volumes budgétaires. Le surplus, jusqu'à 2250 pages environ, est rempli par les documents annexes.

Les documents relatifs à la trésorerie (1) annexés à l'exposé des motifs :

Tableau des *Découverts du Trésor*. En effet, la plupart des budgets s'étant soldés en déficit ont demandé au Trésor plus qu'ils ne lui ont versé. Le Trésor se trouve donc en perte avec eux : ses clients l'ont dépouillé, ce qui prouve qu'il n'est pas un banquier ordinaire, malgré sa définition précitée. La masse des prélèvements opérés par les budgets en déficit sur les fonds du Trésor se nomme les Découverts du Trésor (2) et constitue un compte à part, dont le ministre des finances indique la situation chaque année à la suite de son exposé des motifs (3).

Tableau de la *Dette flottante*. La dette flottante, d'après sa définition, « se compose des fonds versés au Trésor en compte « courant, ou à titre de placements temporaires, par ses correspon- « dants ». Les correspondants, ou plus clairement, les clients du Trésor dont il s'agit ici, sont, obligatoirement ou facultativement, les trésoriers généraux, les communes, les départements, la Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne, etc., et enfin le public pour la souscription des bons du Trésor. Le ministre rend compte, à la suite de son exposé des motifs, de la situation de cette sorte de dette (4), qui mérite d'être surveillée de très près.

Tableau des *Services spéciaux du Trésor*, auxquels nous avons consacré un paragraphe spécial et dont le solde débiteur a longtemps pesé lourdement sur notre trésorerie (5).

La seconde catégorie, composée des documents dont diverses lois

(1) Le sujet du Trésor et de la Trésorerie n est ici traité que très sommairement parce que les développements plus étendus qu'il comporte trouvent leur place dans la partie du Cours qui concerne le crédit public.

(2) La définition des découverts du Trésor peut être ainsi formulée : « Les « découverts du Trésor représentent le solde net de la dette des anciens budgets « vis-à-vis du Trésor ».

(3) Ce solde net des découverts du Trésor s'élève, en 1899, à 979.252.418.

(4) Le montant de la dette flottante, de 956 millions en 1892, s'est élevé graduellement depuis à 1.237 millions, chiffre que l'on considère comme inquiétant. Il n'atteint plus que 1.015.000.000 fr. en 1899.

(5) L'excédent de dépenses des services spéciaux du Trésor en 1889 et 1892 s'éleva jusqu'à 264 millions et 349 millions. Aujourd'hui, il est tombé à 13.749.859 fr. d'après les tableaux annexes du projet de budget de 1900.

spéciales ont prescrit l'insertion dans les volumes du budget, comprend notamment :

Note concernant l'exécution des lois sur les patentes. (Lois des 15 juillet 1880 et 29 juin 1881.)

État, par département, des modifications apportées aux contingents de la contribution personnelle et mobilière. (Loi du 4 août 1844.)

État détaillé des logements concédés dans les bâtiments dépendant du domaine de l'État (1). (Loi du 23 avril 1883, art. 12.)

Nomenclature des débits de tabacs concédés dans le cours de l'année. (Loi du 27 juillet 1870, art. 40.)

État nominatif des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture touchant, à titre personnel, un traitement supérieur à celui que comporte leur résidence, avec indication des dates de nomination de ces fonctionnaires. (Loi de finances du 26 février 1887, art. 48.)

Divers états concernant les approvisionnements de la marine, les navires en construction, les travaux des ports et le personnel ouvrier. (Prescriptions des lois de finances annuelles insérées parmi les moyens de service et dispositions diverses, comme il est dit précédemment.)

En outre, les Commissions législatives réclament aux ministres les états et renseignements manuscrits qu'elles jugent nécessaires pour leur contrôle, et insèrent, en général, ces documents à la suite de leurs rapports.

L'exposé des motifs, le texte de la loi de finances et les documents annexes, trois parties d'inégale dimension et d'inégale importance, composent donc l'ensemble du volume du projet de

(1) Le projet de loi du budget de l'exercice 1887, déposé le 16 mars 1886 par M. Sadi-Carnot, proposait la suppression de l'insertion annuelle de cet état dans le volume du budget, observant, avec raison, que la reproduction d'aussi longs tableaux encombrait inutilement chaque budget et coûtait cher à imprimer. Il suffirait, semblait-il, de prescrire le dépôt du document aux bibliothèques du Sénat et du Corps législatif, où il serait tenu à jour. (Art. 40 du projet de loi du budget de 1887.) La Chambre n'adopta pas cette disposition et l'état des logements figure toujours coûteusement parmi les annexes du budget.

budget. Le ministre des finances a mis au monde son œuvre capitale, programme des destinées financières du pays, toujours attendu du public avec une certaine émotion, sur lequel vont maintenant s'exercer les Commissions, la discussion publique et les votes des assemblées représentatives.

SECONDE PARTIE

VOTE DU BUDGET

CHAPITRE XII

COMMISSIONS LÉGISLATIVES DU BUDGET. — DISCUSSION PUBLIQUE

Vote du budget : divisions du sujet. — § 1er. Commissions législatives ; leur définition ; leurs caractères dans les différents pays. Publicité des séances des Commissions en faveur de tous les membres de l'assemblée ; elle n'existe pas en France ; on la rencontre en Autriche. Comités de la Chambre tout entière en Angleterre ; organisation de cette institution. — § 2. Permanence des Commissions législatives. Comités permanents aux Etat-Unis. Comités permanents créés, en France, en 1791, sous l'assemblée constituante, renforcés sous la Législative : leurs excès sous la Convention. La suppression de l'autorité ministérielle devient la conséquence fatale de la permanence des Commissions. Tendances actuelles des Commissions du budget en France. — § 3. Rapports présentés aux Chambres par la Commission du budget ; multiplicité de ces rapports. Texte définitif du projet de loi inséré à leur suite. — § 4. Discussion de la loi de finances ; discussion générale et discussion par article. Analyse des dernières discussions générales. La discussion par article aboutit à une série de votes partiels, d'où dérive la spécialité budgétaire.

Le projet de budget, une fois déposé sur le bureau de la Chambre, sort des mains du pouvoir exécutif pour entrer dans celles du parlement, lequel a pour mission de le voter.

Mais le vote du budget est une opération trop importante pour que les députés y procèdent d'emblée, sans travaux préparatoires. Il faut évidemment qu'entre le dépôt du projet et le vote même de la loi s'intercalent des phases d'instruction intermédiaires. Ces phases d'instruction sont les deux suivantes : d'abord, l'étude et la revision du projet par la Commission du budget, puis la discussion publique devant l'assemblée tout entière. Commission du budget

et discussion publique, sous une forme ou sous une autre, se retrouvent dans tous les pays parlementaires.

§ 1er. — *Commissions législatives, ouvertes ou fermées.*

Aussitôt la formalité du dépôt du projet de budget accomplie, le président de la Chambre des députés prononce la formule suivante : « Le projet sera imprimé, distribué et renvoyé aux bureaux. » Les bureaux dont il est question ne sont pas encore la Commission du budget, mais fournissent le moyen de parvenir à sa nomination.

La Chambre des députés, en effet, d'après son règlement intérieur, répartit périodiquement ses membres en onze bureaux, ou groupes, dont la composition est réglée, chaque mois, par voie de tirage au sort. Ces bureaux examinent les projets de loi qui leur sont dès l'abord renvoyés (1), et, séance tenante, après une discussion sommaire (2), désignent un certain nombre de commissaires pour les étudier plus à loisir. En général, un seul commissaire est nommé par bureau ; les Commissions législatives sont alors composées de onze membres. Pour le budget, sa plus grande importance motive la nomination de trois commissaires par bureau, de sorte que la Commission du budget comprend trente-trois membres. En 1887, par exception, la Chambre tout entière élut les membres de la Commission du budget au scrutin de liste. (Résolution du 2 avril 1887.) Mais, l'année suivante, après avoir comparé le mérite des deux méthodes, l'assemblée revint aux anciens errements. Les partisans du scrutin de liste prétendaient que, « l'examen et le vote du budget étant le plus grand acte politique « d'une assemblée, » il était juste de donner la forme la plus solennelle à la nomination de la Commission, qui résumait ses pouvoirs. Les opposants répondaient que précisément « si l'examen et « le vote du budget constituent certainement l'acte le plus important auquel un parlement puisse se livrer, il n'y avait pas lieu,

(1) A moins qu'une Commission en fonction ne soit déjà saisie de la question, ou de questions analogues.

(2) Voir la discussion du 17 février 1891, à la Chambre des députés, au sujet de l'insuffisance du travail des bureaux.

« pour cela, de le priver d'une garantie accordée à tous les projets, « ou propositions de loi, c'est-à-dire, d'une discussion préalable « dans les bureaux (1) ». (Chambre des députés, séance du 26 juin 1888) (2).

Quel que soit, d'ailleurs, le mode d'élection de ses membres, la Commission du budget, d'après le but de son institution, répond à la définition suivante : « La Commission du budget est un groupe « de membres de la Chambre chargé spécialement d'étudier le « projet de budget et de fournir à son sujet des conclusions avant « l'ouverture de la discussion publique. »

Cette définition s'applique à tous les pays parlementaires ; car partout où le vote du budget appartient aux représentants de la nation, un comité spécial (3), moins nombreux que l'assemblée générale, reçoit, préalablement à la discussion publique, mission d'étudier les détails du projet de budget. Les formes seules varient, comme nous allons le voir, en ce sens que les séances sont publiques, ou non publiques, et que les Commissions sont permanentes, ou non permanentes.

En parlant de la publicité des séances des Commissions du budget, la question ne porte pas sur l'admission du public proprement dit : celui-là est exclu partout. Seulement les séances peuvent être accessibles ou non, à tous les membres de l'assemblée

(1) Le vice-président de la Commission du budget de 1888 fit, en outre, observer que la Commission de 1887, nommée au scrutin de liste, « n'avait pas « gagné beaucoup en autorité aux yeux de la Chambre » et que ses travaux ne jouissaient pas d'un éclat exceptionnel.

(2) Plus récemment une motion a été adoptée par la Chambre des députés, aux termes de laquelle la nomination de la Commission du budget a lieu immédiatement après le tirage au sort des bureaux, dans le *quart d'heure* même, afin de ne plus laisser le temps aux intrigues de parti de se former.

(3) Les recueils des Constitutions étrangères fournissent, au sujet de la nomination des Commissions du budget, dans les divers pays, tous les renseignements désirables. En outre, le Cobden-Club, en 1878, a procédé à une enquête sur le *Contrôle des budgets dans les différents pays*, et a fait imprimer et réunir en volume les réponses de chacun de ses correspondants.

Plus récemment, les consuls des Etats-Unis ont fourni à leurs gouvernements une série de rapports sur la législation des budgets étrangers, imprimés sous ce titre : *Reports of United States consuls on budgets, and budget legislation in foreign countries*, *mars 1888.*

indistinctement ; elles peuvent être ouvertes, ou fermées.

Chez nous, aucun député, en dehors des élus des bureaux, ne pénètre dans la salle des Commissions, même à titre de simple auditeur.

Il en est de même (1) dans la plupart des pays du continent, sauf en Autriche, où tous les membres du Reichrath assistent, s'ils le désirent, aux séances du Comité des finances.

En Angleterre, au contraire, aussitôt le projet de budget déposé par le gouvernement, un *Comité*, composé de tous les membres de bonne volonté de la Chambre des communes, entreprend son examen. Tous ceux qui possèdent une aptitude, un goût spécial, une compétence particulière pour les questions financières font spontanément partie de ce Comité, qui prend, dès lors, le nom de Comité de la Chambre tout entière : *Committee of the whole House*. Pour le constituer, un simple jeu de procédure parlementaire, une simple motion suffit, motion ainsi conçue : « Que le « Président (*speaker*) quitte maintenant le fauteuil. » Après avis conforme de la Chambre, le *speaker* quitte, en effet, le fauteuil, la *masse* est placée sous la table, et un autre président, désigné par ses collègues, dirige les débats sous le nom de *chairman*. La séance continue sans autre interruption (2); seulement, les membres présents sont devenus moins nombreux, la discussion revêt un ton moins solennel, plus pratique; chacun s'exprime sans phrases, en homme d'affaires, prenant et reprenant la parole à plusieurs reprises, ce qui est interdit dans les séances générales. Une fois les conclusions adoptées, le *chairman* les résume en un rap-

(1) En Belgique, des tentatives ont été faites, soit pour rendre publics les travaux de la Commission du budget, nommée *section centrale*, soit pour y introduire la représentation des minorités. Ces tentatives n'ont pas encore abouti. On a proposé, en outre, l'application du système des comités anglais de la Chambre tout entière, dont nous allons parler. (Rapport à la Chambre des représentants belges, fait par M. Pirmez, 13 avril 1888.)

(2) Le bel ouvrage de M. de Franqueville, *le Gouvernement et le Parlement britanniques*, fournit de nombreux renseignements à ce sujet. Déjà l'ouvrage de M. Erskine May: *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, avait exposé le détail de cette procédure parlementaire. M. de Franqueville a, non seulement, consulté les travaux écrits de M. Erskine May, mais il a eu recours à la compétence personnelle de cet honorable *clerk* du parlement.

port verbal, devant l'assemblée réunie de nouveau sous la présidence du *speaker* (1).

Les comités budgétaires de la Chambre tout entière reçoivent, en Angleterre, deux noms : Comité des subsides, *Committee of supply*, pour les dépenses; Comité des voies et moyens, *Committee of ways and means*, pour les recettes, ou plutôt, pour l'application des recettes aux dépenses. Nous reviendrons sur les travaux de ces comités des subsides et des voies et moyens. Il suffit de voir, dès à présent, comment leur organisation réalise, de la manière la plus étendue, l'idée de publicité qui nous occupe. Les comités de la Chambre tout entière constituent l'opposé de nos Commissions fermées et exclusives, puisque, sans élection, sans mandat spécial, tous les membres des Communes indistinctement peuvent en faire partie. Ce système remarquable a souvent attiré l'attention en France.

Aux États-Unis, les comités de la Chambre tout entière fonctionnent dans les mêmes conditions qu'en Angleterre, d'où ils ont été importés, du reste. Seulement, ces comités nous intéressent moins en ce moment, parce que le projet de budget ne leur échoit pas, de prime abord, comme en Angleterre. Avant eux, d'autres comités spéciaux et permanents ont possédé, dans le sein des Chambres fédérales, l'initiative de la préparation des projets de loi, et représentent, d'une manière plus précise, la Commission du budget. Leur caractère nous conduit à envisager les Commissions législatives sous un nouvel aspect, celui de leur permanence, ou non-permanence.

(1) Aucun rapport écrit n'est rédigé, aucun document n'est imprimé. On ne connaît pas, en Angleterre, nos volumineux exposés annuels. Aussitôt que le Comité de la Chambre tout entière a terminé l'examen du sujet spécial qui a motivé sa réunion, la Chambre se forme en séance générale, sous la présidence du *speaker*, et le *chairman* se borne à indiquer verbalement les conclusions qui ont été adoptées en comité. « Le président du Comité s'approche alors du « fauteuil et rapporte, au nom du Comité, que *le Comité a entièrement examiné* « *le bill et y a fait des amendements*, ou que : *le Comité a entièrement exa-* « *miné le bill et lui a ordonné de le rapporter sans amendements* ». (Comte de Franqueville, ouvrage déjà cité.)

§ 2. — *Permanence des Commissions législatives, aux États-Unis et en France sous la Révolution.*

En France, la Commission du budget de la Chambre des députés reçoit son investiture à l'occasion de chaque budget, et les Commissions de finances du Sénat sont également annuelles (1). En Angleterre, la composition des comités de la Chambre tout entière varie à chaque réunion, suivant les membres présents.

Aux États-Unis, au contraire, dès l'ouverture du congrès et pour toute sa durée, le *speaker* répartit l'examen des affaires publiques entre des comités permanents, dont il désigne, lui-même, les membres (2). Ces comités justifient leur caractère de permanence par la nature même des pouvoirs qui leur sont confiés : une partie de l'exécutif est entre leurs mains. En matière de finances, spécialement, comme il est dit plus haut, le Comité des appropriations ou des allocations (3) prépare le budget et possède, dans une certaine mesure, l'initiative des propositions. Le secrétaire de la trésorerie, sans doute, lui remet ses états de prévisions et conserve le rôle, nécessairement gouvernemental, de premier préparateur du projet de budget. Mais le Comité permanent d'appropriation s'empare de ces prévisions, les remanie, les fait siennes et compose seul, avec leurs éléments, le budget dans ses lignes essentielles. Non seulement, il appelle devant lui le secrétaire de la trésorerie, mais il fait comparaître les différents chefs de service, se concerte, pour la détermination des dépenses, avec ses collègues des autres comités permanents, chargés de suivre, d'une manière constante, la marche de chaque ministère, et présente, lui-même, le projet général à la Chambre des représentants. Plus tard, il le

(1) Si le Sénat attendait pour nommer sa Commission le dépôt sur son bureau du projet de loi de finances voté par la Chambre des députés, il perdrait à cette formalité le peu de temps qui lui est laissé. Aussi, dès le début de l'année, désigne-t-il les membres de la Commission chargée de suivre officieusement les débats des députés et de préparer d'avance le rapport.

(2) Cette désignation des membres des comités par le *speaker* lui-même donne lieu à beaucoup d'abus. Le *speaker*, en effet, qui est, en général, un homme de parti, a soin de composer les comités importants de manière à n'y laisser aucune influence sérieuse au parti adverse, qu'il relègue, en masse, dans les comités qu'on pourrait appeler d'intérêt local.

(3) Voir chapitre III.

défendra seul devant cette assemblée, à l'exclusion du secrétaire de la trésorerie qui n'a pas ses entrées au congrès. Les comités législatifs, aux États-Unis, ainsi dotés d'attributions gouvernementales, possèdent donc, à juste titre, la prérogative de la permanence.

Sans aller chercher aux États-Unis des exemples de comités permanents, nous en trouvons dans notre propre histoire.

L'assemblée constituante, dès sa réunion (1), en 1789, institua des comités permanents pour étudier et diriger toutes les affaires publiques. Parmi ses comités financiers, on comptait ceux des finances, des contributions, des dépenses, des pensions, de liquidation, etc. Le règlement à l'usage de l'assemblée nationale, décrété le 29 juillet 1789, qui détermine leur organisation, n'assignait aucune limite à leur durée, ni à leur pouvoir. L'effet immédiat de la création de ces comités permanents fut de réduire, pour arriver à les annuler complètement, les pouvoirs ministériels. Du moment que la direction des affaires publiques appartint, d'une manière permanente, aux membres de l'assemblée, elle échappa, corrélativement, aux mains du pouvoir exécutif.

Necker, par exemple, premier ministre des finances, s'éclipsa subitement, malgré sa popularité, devant la suprématie des comités. Il ne fut jamais appelé dans leur sein, même pour les affaires qui l'intéressaient le plus. La création des impôts foncier, personnel et mobilier, des patentes, etc., s'effectua sans lui, bien que, comme on le sait, dans ses ministères précédents, il eût préparé le travail de la fusion des tailles et des vingtièmes et la réforme des impôts directs (2): les comités réalisèrent son œuvre, sans le consulter. Les lois financières n'arrivèrent à sa connaissance que par la promulgation de leur vote; souvent même l'assemblée, elle-même, rédigea la circulaire d'exécution. La correspondance de Necker avec l'assemblée nationale, recueillie dans ses *Œuvres complètes,* témoigne, à chaque ligne, de l'état d'isolement du

(1) Dès le 10 juin 1789, un mois et demi après l'ouverture des Etats généraux, un décret avait déjà institué quatre Comités permanents.

(2) Voir à ce sujet les développements fournis dans notre ouvrage: *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution.*

premier ministre des finances. Voyant le pouvoir exercé à son insu, dans le sein de groupes parlementaires dont il est exclu, il parle de ses dégoûts, de « sa grande peine de cœur et d'esprit », de ses « harcèlements continuels ». Puis, il aborde le sujet de « l'attaque de ses maux habituels », de « l'extrémité prochaine de « ses forces, de l'état périlleux de sa santé, qui l'oblige à aller « prendre les eaux ». Enfin, désemparé, il donne sa démission et quitte la France en août 1790. Ses Mémoires concluent par cette très juste réflexion : « L'assemblée nationale commit une faute « en demandant à ses comités de lui rendre compte de l'état « des finances. C'est une mission qu'elle doit donner au chef du « département du Trésor public, en réservant simplement aux com- « missaires nommés par l'assemblée la revision et le contrôle de « ces comptes. » (Sur l'administration de M. Necker, par lui-même, 1791.)

L'institution des comités permanents avait bien, d'ailleurs, pour but, comme l'avoue Rœderer, « de mettre les finances en dehors « des atteintes du pouvoir exécutif. »

L'assemblée législative organisa les comités permanents d'une manière plus systématique encore. Le décret du 18 octobre 1791 (1) créa 21 comités permanents (2), comprenant 465 membres, c'est-à-dire, toute l'assemblée (3), répartie en comité des contributions publiques, en comité de la trésorie nationale, en comité de l'examen des comptes, en comité des assignats et monnaies, etc. Chacun d'eux, afin de diriger plus exclusivement la partie du service qui lui était attribuée, correspondait directement avec les corps administratifs (4).

Enfin, la Convention poussa le système à outrance. La loi du 2 fructidor an II créa les fameux comités de salut public (12 mem-

(1) Décret du 18 octobre 1791 déterminant le « règlement à l'usage de l'assem- « blée nationale ».

(2) Les comités étaient permanents, bien que leurs membres fussent soumis périodiquement, par séries, à la réélection.

(3) « Nul ne pourra être, à la fois, membre de deux comités. » (Art. 24 du décret du 18 octobre 1791.)

(4) Les séances des comités de l'assemblée législative étaient publiques, dans le sens attribué plus haut à ce mot : « Les travaux des comités seront publics « pour tous les membres de l'assemblée. » (Art. 29 du décret du 18 octobre 1791.)

bres) et de sûreté générale (16 membres), qui absorbèrent, dans leur sein, la puissance publique. En même temps, le comité des finances fut reconstitué avec 48 membres ; ses pouvoirs devinrent si étendus que, seul, sans même recourir à la Convention, il put, de son initiative personnelle, décréter l'émission de près de sept milliards d'assignats. Voilà les comités permanents dans toute leur intensité.

Aussi, la conséquence déjà entrevue ne se fit-elle pas attendre; le pouvoir ministériel s'éclipsa : il n'y eut plus de ministres. La *Chronologie ministérielle* laisse cette période en blanc (1). La France demeura ainsi plus d'un an et demi sans ministres. Aujourd'hui que les ministres abondent, on dit encore quelquefois, par fiction, qu'il n'y a plus de ministres. Sous la Convention, l'excès des comités permanents aboutit matériellement à ce résultat invraisemblable. Mais bientôt la Constitution de l'an III supprima les comités permanents qui ne reparurent qu'en 1848.

Le règlement de l'assemblée constituante de 1848 distribua les 900 députés en quinze Comités permanents de 60 membres chacun (2), « chargés, à moins que l'assemblée n'en décide autre- « ment, de l'examen des propositions et pétitions qui concernent « leurs attributions respectives ». (Règlement de l'assemblée constituante de 1848, art. 12.) L'assemblée législative, en mai 1849, supprima définitivement l'institution de ces Comités permanents (3), dont l'échec provint surtout de la difficulté de les composer. Certains comités, en effet, tels que ceux de l'agriculture, de l'hygiène,

(1) Après Jacques Necker, Lambert, Tarbé, Clavière, la chronologie ministérielle continue ainsi pour le ministère des finances :

13 juin 1793, Destournelles.

1er avril 1794, Commission, dite des finances, puis des revenus nationaux.

8 novembre 1795, Faypoult.

Février 1796, Ramel.

Pendant plus d'un an et demi, le ministère des finances n'eut donc pas de titulaire.

(2) L'article 16 du règlement de l'assemblée constituante de 1848 disait : « Cha- « que membre de l'Assemblée pourra assister, sans voix délibérative, ni consul- « tative, aux discussions des Comités. » Encore ici, la publicité, dont nous avons parlé, coïncidait avec la permanence.

(3) L'épreuve ne fut pas assez longue pour donner à ce texte la précision dont sa rédaction était dépourvue. On peut lire avec fruit, au sujet des grands Comités permanents de 1848, une étude publiée par M. de la Berge dans la *Revue des Deux Mondes*, du 1er décembre 1889.

de la justice, du commerce, trouvaient parmi les propriétaires ruraux, les médecins, les notaires, gens d'affaires et négociants, plus de candidats qu'il n'était nécessaire; tandis que, pour les affaires étrangères, la marine, etc., il ne restait que des avocats.

Actuellement, diverses propositions d'initiative parlementaire voudraient encore faire revivre la permanence des commissions, en invoquant surtout la nécessité de renforcer la compétence spéciale du personnel législatif. « Dans l'organisation présente, dit-on, « il arrive nécessairement deux choses déplorables : 1° certains « commissaires nommés sont peu ou point compétents; 2° certains députés très compétents ne peuvent être nommés commis- « saires. » Si, au système des commissions éphémères, on substituait celui des comités permanents, chaque membre s'instruirait forcément beaucoup plus. « Pour faire un avocat, il faut trois ans « d'école et trois ans de stage; pour un médecin, il faut six ans « d'école. Pour faire un ingénieur de la dernière classe, il faut « également six années d'étude... Comment pourrait-on croire « qu'un député puisse, en quelques séances d'une commission « passagère, acquérir une compétence sur une matière qu'il n'a « jamais étudiée (1)? » C'est grâce aux comités permanents, ajoute-t-on, que la Révolution a pu produire ses immortels résultats. « Que l'on propose une œuvre semblable à nos Chambres « dans leur organisation actuelle, leur impuissance témoignera « bientôt de l'infériorité de leurs moyens d'exécution (2). »

Derrière ces prétextes, se cache, inconsciemment ou non, l'objectif que les précédents historiques ont déjà révélé : amoindrir

(1) Proposition de résolution concernant le règlement de la Chambre et ayant pour objet la création de six Commissions permanentes, présenté par M. de Jouvencel, député. (Annexe 70, 21 novembre 1885.)

(2) Proposition de résolution ayant pour objet d'instituer des Commissions annuelles, se recrutant librement et correspondant aux grands services publics, présentée par M. Georges Graux, député. (Annexe 639, 20 mars 1882.) Cette dernière proposition ne tend pas à créer des Comités permanents, mais seulement des Commissions annuelles. « Nous ne venons pas, Messieurs, vous pro- « poser le rétablissement des Comités permanents. Sans évoquer le souvenir « des excès commis par le Comité de salut public, il est certain que les Comités « permanents peuvent donner lieu à la confusion des pouvoirs et aux empiéte- « ments du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. » Nouvelle proposition d'instituer quinze grandes Commissions permanentes, repoussée le 11 juin 1894. Autre proposition de M. Henry Maret, du 4 juillet 1898.

l'autorité ministérielle, démembrer le pouvoir exécutif. M. Léon Say l'a parfaitement mis en lumière dans son article déjà cité de la Revue des deux mondes : « La commission du budget veut se « mettre à la place de l'administration et préparer le budget elle-« même, au lieu de se contenter de le recevoir tout préparé pour le « contrôler. Le président de la commission du budget est devenu, « en quelque sorte, le premier lord de la Trésorerie et il a institué, « pour servir sous lui, comme on dit en Angleterre, un certain « nombre de secrétaires d'État. Les adversaires du pouvoir minis-« tériel ont vu, tout de suite, le parti qu'ils pouvaient tirer de la « nouvelle institution. » (15 janvier 1885.)

L'effet serait d'autant plus certain que la compétence des membres des comités permanents répondrait mieux aux espérances des promoteurs de leur restauration. C'est là l'écueil inévitable du système.

Sans cela, la permanence des comités n'aurait que des avantages ; la preuve en est qu'elle donne de bons résultats aux États-Unis, où une part importante du pouvoir exécutif (1) se trouve régulièrement déléguée aux comités du Congrès ; ceux-ci, pour exercer leurs attributions, n'ont pas besoin d'empiéter ; ils n'ont qu'à se mouvoir dans des limites préalablement déterminées par la Constitution. En France, ce serait la désorganisation.

§ 3. — *Rapports rédigés par les Commissions législatives.*

Les Commissions du budget, ouvertes ou fermées, permanentes ou non permanentes, étudient le projet de budget soit directement au cours de leurs séances, soit en réclamant aux administrations et aux ministres des consultations écrites, soit enfin, en faisant comparaître devant elles les ministres et leurs chefs de service. Lorsque ces études sont terminées, lorsque chacune des résolutions proposées a fait successivement l'objet d'une discussion et d'un vote, la Commission produit le résultat de ses travaux sous la

(1) Le pouvoir exécutif, nommé par le suffrage direct du pays, possède des compensations d'un autre côté en indépendance et en autorité, et se trouve, en somme, plus fort aux Etats-Unis que chez nous.

forme d'un ou de plusieurs rapports, avec le texte de son propre projet de loi à la suite.

Autrefois, un rapport unique, le rapport général du budget, suffisait. Actuellement, chaque ministère, souvent même chaque service, font l'objet d'un rapport spécial ; leur auteur en profite pour composer un volume, souvent même un gros volume (1). Comme disait encore M. Léon Say : « L'institution des rappor- « teurs spéciaux a beaucoup prospéré à la Chambre des députés. « Ils étaient 8, en 1871, à l'assemblée nationale ; ils étaient déjà 12, « en 1877, à la Chambre des députés ; ils étaient 14, en 1878 ; 15, « en 1879 ; 19, en 1883 ; ils étaient encore 19, en 1884. » Aujourd'hui, c'est aux environs de 25 à 30 que leur nombre s'élève.

Un rapport général continue à résumer l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses (2).

A sa suite, est inséré le texte du projet de loi de finances, tel qu'il sort des délibérations de la Commission du budget. Ce texte, même quand il reproduit les dispositions du projet du gouvernement, devient un texte nouveau, que la Commission s'approprie et soumet, à l'exclusion de tout autre, à la discussion de l'assemblée. Si, plus tard, le ministre des finances veut faire revivre les articles supprimés de son ancien projet, sa seule ressource consistera à les présenter sous forme d'amendements.

Rédaction de rapports et présentation d'un texte définitif de projet de loi de finances, que la Chambre fait imprimer et distribuer, puis place à l'ordre du jour de ses délibérations, voilà donc à quoi aboutissent définitivement les travaux de la Commission du budget (3).

(1) Le rapport relatif au ministère du commerce pour le budget de 1888, par exemple, constitue une encyclopédie qui fait honneur à son auteur, M. Félix Faure, et qu'on voudrait posséder en dehors de la collection annuelle des rapports des budgets. Pour transformer ledit rapport en un traité général des matières commerciales, il suffirait de retrancher les dernières pages, qui commencent enfin à s'occuper des 20 à 22 millions de crédits afférents au ministère du commerce. De même pour le rapport sur les beaux-arts en 1900.

(2) Le Sénat a fini par céder à l'entraînement des rapports multiples ; seulement un volume unique les contient tous.

(3) En disant que l'œuvre des Commissions est terminée, par le fait du dépôt

§ 4. — *Discussion générale et par article de la loi de finances.*

La discussion publique qui précède immédiatement le vote se compose de deux phases, définies dans la formule suivante : « La « discussion publique soumet aux délibérations de l'assemblée des « représentants du pays l'ensemble d'abord, puis les détails du « projet de loi de finances. »

La force des choses, quelles que soient les prescriptions des règlements, veut que les Chambres commencent par traiter la question financière dans son ensemble, avant de l'aborder dans ses détails.

En France, comme dans la plupart des autres pays, cet ordre devient réglementaire : officiellement donc, la discussion publique y est divisée en *discussion générale* et *en discussion par article.*

Les orateurs que la discussion générale (1) appelle à la tribune critiquent ou approuvent, dans ses grandes lignes, le budget proposé, récapitulent le passé, cherchent à découvrir l'avenir, sous son aspect le plus saillant, en un mot, se donnent carrière dans le champ des généralités. Par exemple, les discussions générales des derniers budgets ont spécialement porté sur les économies à réaliser et sur les réformes d'impôts à effectuer. Ce sont bien là les points principaux qui préoccupent l'opinion publique. Tous les partis prêchent l'économie en principe; seulement le parti au pouvoir affirme que, si les dépenses sont considérables, il faut en accuser « la fatalité tragique qui pèse sur l'Europe et pousse tous « les peuples à se ruiner en armements ». D'ailleurs, à côté des dépenses stériles de guerre, le budget comprend des dépenses reproductives, dont le pays retrouvera la contre-partie par la création de richesses nouvelles. Enfin, en éliminant les deux chefs des dépenses de guerre et des dépenses de travaux publics, le surplus semble *incompressible* (2). Cette apologie trouve de violents con-

de leur projet, nous réservons, bien entendu, l'intervention ultérieure de leurs rapporteurs dans la discussion publique, dont il va être question.

(1) Le président annonce en ces termes l'ouverture de la discussion générale du budget : « L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi portant fixa- « tion du budget de l'exercice... La discussion générale est ouverte. »

(2) Du moment que les dépenses sont extensibles, et les statistiques prouvent

tradicteurs qui, chiffres en main, dénoncent le flot des dépenses grandissant sans cesse, en dépit des promesses faites et des résolutions de tribune. Le quart du budget, d'après eux, pourrait être supprimé, par une meilleure administration des deniers publics.

Quant aux réformes fiscales, la discussion générale s'en empare lorsqu'elles forment le pivôt des combinaisons budgétaires : projets de suppression des droits sur le vin, le cidre et la bière, suppression des formalités d'entrée et de circulation pour l'alcool, création d'impôt sur le revenu ou les revenus, modifications des droits de succession, etc., deviennent alors le thème de considérations générales interminables ! Toutefois, depuis quelques années, on a eu la sagesse d'éliminer ces questions de réformes d'impôts de la loi du budget, pour en faire l'objet de lois spéciales présentées à part. C'est ainsi que la déduction de dettes dans les déclarations de successions, les changements d'évaluation pour la nue propriété des biens meubles et immeubles, et enfin l'établissement d'un tarif progressif sur les successions en raison de l'importance des parts successorales, ont été détachés du budget de 1896 et discutés avant lui. Aussi, la discussion générale de ce budget de 1896 n'a-t-elle rempli qu'une séance tandis que les précédentes discussions générales en occupaient six ou sept. De même, en 1900, une seule séance de discussion générale, très bien remplie.

Trois classes d'orateurs se distinguent toujours dans ces grands débats budgétaires. D'abord l'orateur de l'opposition, attaquant sans merci l'ensemble de la politique financière, déclarant que l'on court à la ruine, que l'on dilapide les deniers publics, ou bien inversement que l'on se complait dans une inertie fatale, que le char s'embourbe, le tout suivant qu'il siège à l'extrême droite ou à l'extrême gauche; puis l'orateur modéré, partisan, sans doute, du système gouvernemental et défenseur des lois intangibles, mais croyant de son devoir de ne pas ménager les avertissements; sous ce couvert, il reprend, avec plus d'autorité et quelques correctifs, les critiques de ses prédécesseurs et provoque les applaudissements

combien elles l'ont été depuis vingt ans, on peut inversement les comprimer : la plus simple logique suffit donc à condamner ce mot barbare d'incompressibilité.

unanimes des centres ; enfin l'orateur officiel, ministre, commissaire du gouvernement, ou rapporteur général, qui monte au Capitole.

En tous cas, les esprits généralisateurs abordent seuls alors la tribune; les défenseurs des intérêts de clocher, les députés en quête de subventions pour leur arrondissement se réservent pour la discussion par articles. On médit souvent du parlementarisme : on signale ses violences, ses abus, ses petitesses, son impuissance. Sans doute, trop souvent, la politique fait encore ici irruption. Mais ce sont des incidents passagers qui s'effacent devant l'impression des beaux discours, dont tout le monde se souvient, prononcés dans l'enceinte du Corps législatif et du Sénat, à l'occasion de ces grands tournois financiers.

Aussitôt que la liste des orateurs inscrits est épuisée, ou que la Chambre manifeste le désir d'en finir, le président prononce la clôture de la discussion générale : « Je mets aux voix la clôture de la discussion générale... La clôture est prononcée. » La discussion par article lui succède.

La discussion par article, pour la loi de finances comme pour toute autre, porte successivement sur chacun des différents articles dont cette loi se compose. Il s'agit ici d'*articles de loi :* nous insistons, afin d'éviter les amphibologies que pourraient faire naître les similitudes du mot *article* dont il sera question plus loin.

Le président donne donc lecture, dans l'ordre de leur numérotage, de chacun des articles de la loi de finances. Lorsque l'un d'eux se réfère à des états annexes, ceux-ci constituent alors le texte en discussion (1). Ainsi l'article 1er renvoyant, comme il a été dit plus haut, aux états A et B *annexés à la présente loi*, le président dit : « Avant de mettre en discussion l'article 1er, je rap-
« pelle à la Chambre qu'elle est appelée à voter les états A et B. »

Aussitôt la discussion et le vote se transportent à ces états annexes, où le détail des dépenses des différents ministères se trouve inscrit dans 1000 chapitres environ, comme nous allons le voir.

(1) Pour les dépenses seulement. Car pour les recettes, où la spécialité n'est pas en question, le vote des états annexes s'effectue en bloc à propos de l'article qui les relate.

Puis on revient à l'ensemble de l'article premier, et l'on passe aux articles suivants.

La discussion par article comporte ainsi une série de votes partiels, dont la *spécialité* plus ou moins étendue soulève de graves questions constitutionnelles qui vont être exposées.

CHAPITRE XIII

SPÉCIALITÉ DES VOTES PAR CHAPITRE

§ 1er. Vote des dépenses par chapitre. États annexes auxquels renvoient divers articles de loi. Histoire des progrès de la spécialité budgétaire en France. Vote en bloc sous la Révolution, le Consulat et l'Empire. Spécialité par ministère en 1817 et par section de ministère en 1827, cadres trop étendus qui laissaient une latitude excessive au pouvoir exécutif. Le vote par chapitre, inauguré en 1831, subsiste jusqu'en 1852. L'Empire reprend alors le chemin déjà parcouru du vote par ministère, par section et par chapitre. En 1871, la spécialité par chapitre est définitivement établie. — § 2. Définition du chapitre. Son rang dans l'échelle des subdivisions budgétaires. Au-dessous de lui existent le paragraphe et l'article. Proposition de faire descendre jusqu'à eux la spécialité. Danger de trop spécialiser les votes : l'administration se trouverait absorbée. Actuellement, le nombre considérable de chapitres existants semble suffisant pour sauvegarder les droits du parlement. — § 3. Suite et fin du vote des articles de la loi de finances. Amendements. Scrutin sur l'ensemble de la loi qui termine le vote du budget.

§ 1er. — *Spécialité budgétaire. — Histoire de ses progrès successifs en France.*

Nous venons de dire que les tableaux annexes à l'article 1er de la loi du budget composés de 1000 chapitres environ (1), comprennent dans leurs subdivisions la totalité des dépenses afférentes aux onze ministères existants, et que chacun de ces 1000 chapitres ministériels, mis successivement en discussion, fait l'objet d'un vote spécial. Pour la plupart, sans doute, la discussion est courte, ou même ne se produit pas du tout, le vote intervenant immédiatement par assis et levé. Mais la formalité n'en a pas moins engendré ce qu'on nomme la *Spécialité par chapitre*, c'est-à-dire que chaque chapitre, sanctionné individuellement par un vote particulier, devient une personnalité,

(1) Exactement : 1087 chapitres en 1900.

pourvue d'une dotation distincte, dont le pouvoir exécutif devra strictement respecter les limites.

Les précédents et la portée de cette spécialité par chapitre méritent quelques développements.

Le vote des dépenses publiques pourrait, en effet, s'appliquer à l'une ou l'autre des subdivisions budgétaires suivantes :

Dépenses en bloc, — dépenses par ministère, — par section de ministère, — par chapitre ministériel, — par article ou par paragraphe.

Dans cette liste, on le voit, les circonscriptions se resserrent à chaque échelon ; le vote législatif, à mesure qu'il descend, enchaîne, par conséquent, de plus en plus étroitement l'action gouvernementale.

Ce sont précisément ces échelons que la spécialité budgétaire, dans l'histoire des finances depuis le commencement du siècle, a descendus, jusqu'à l'avant-dernier. Du vote en bloc elle est arrivée par degré jusqu'au vote par chapitre, où elle s'arrête aujourd'hui, pour tendre, d'après divers projets, à s'abaisser encore au paragraphe et à l'article.

Sous l'assemblée constituante, les dépenses apparaissaient en deux ou trois chiffres, c'est-à-dire presque en bloc. Ainsi, la loi du 18 février 1791, pour régler les fonds nécessaires à l'année 1791, énonce seulement : « il sera fait fonds au Trésor public, en « 1791 : 1° d'une somme de 282.700.000 livres... ; 2° d'une « somme de 300.000.000 livres; lesquelles deux sommes réunies montent à 582.700.000 livres... » Cette loi du 18 février 1791 est même la seule, d'ailleurs, qui prévoie les dépenses d'une année entière.

Lorsque l'assemblée constituante méconnaissait ainsi les règles de la spécialité, elle péchait bien réellement par ignorance. N'ayant trouvé, en ce qui concerne les budgets, aucune règle, aucune tradition dans les matériaux que lui léguait l'ancien régime, elle n'eut le temps de rien édifier elle-même. Autrement, son sentiment naturel l'eût spontanément conduite à restreindre les droits du pouvoir exécutif, au moyen de la spécialité des votes.

Les assemblées du Consulat et du premier Empire votèrent de même les dépenses presque en bloc (1).

Même, à l'avènement de la Restauration, de singulières théories, on s'en souvient, prétendaient encore restreindre le droit budgétaire des représentants du pays au vote des recettes, le gouvernement seul devant demeurer maître de répartir à son gré le bloc intégral des subsides alloués (2).

Mais les véritables principes du droit budgétaire ne pouvaient tarder à se faire jour. La loi du 25 mars 1817, en effet, inaugura la spécialité des dépenses par ministère, dans son article 151 ainsi conçu : « La dépense ne peut excéder le crédit en masse ouvert à « chacun d'eux (les ministres). Ils ne pourront, sous leur respon- « sabilité, dépenser au delà de ce crédit. » Chaque ministère composa, dès lors, un lot particulier de crédits dans lequel le pouvoir exécutif se trouva enfermé. Aucune compensation ne put s'établir entre les déficits et les excédents des uns et des autres. En un mot, comme le disait le texte de la loi, les ministres ne pourront dépenser au delà des crédits ouverts *à chacun d'eux*.

L'innovation réalisait, sans doute, un progrès considérable pour l'époque en posant pour la première fois le principe de la spécia-

(1) Le premier budget du Consulat, fixé par la loi du 19 nivôse an IX, est ainsi libellé: « Art. 1er. La somme de 415 millions est mise à la disposition du gou- « vernement pour les dépenses des différents ministères pendant l'an IX. » Aucune répartition de ce total de 415 millions n'est indiquée.

Sous l'Empire, les mêmes errements continuant, la loi du 15 septembre 1807 dit : « Art. 15. La somme de 600 millions est mise à la disposition du gouver- « nement, à compte des dépenses du service de l'année 1808. » Ce bloc de 600 millions constitue donc l'unique budget officiel de 1808. Cependant, le 25 novembre 1808, à la fin de ladite année, intervient une nouvelle loi : « Art. 3. La « somme de 130 millions, faisant avec celle de 600 millions, portée en l'art. 15 de « la loi du 15 septembre 1807, la somme totale de 730 millions, est mise à la « disposition du gouvernement. » Puis l'article 5 continue ainsi : « Cette somme « sera employée au payement d'abord de la dette publique et ensuite aux dépen- « ses générales du service comme il suit. » (Un tableau aligne alors 21 chefs de dépenses, avec les chiffres qui les concernent.) Depuis le début de l'année jusqu'au 25 novembre, c'est-à-dire pendant près de onze mois sur douze, le gouvernement impérial avait vécu sur le bloc de 600 millions alloué par la loi du 15 septembre 1807. Pour le dernier mois de l'année seulement apparaît une répartition sommaire constituant une indication, et non plus une limitation.

A son tour, la même loi du 25 novembre 1808 disposait pour 1809 en disant : « Art. 10. La somme de 600 millions est mise à la disposition du gouvernement, « à compte des dépenses de 1809.

(2) Se reporter au chapitre II.

lité. Mais ce principe étendu à tout un ministère laissait au gouvernement beaucoup trop de latitude, les ministres, une fois la loi de finances votée, demeurant maîtres de se mouvoir à leur guise dans des cadres de 100, 120 et jusqu'à 190 millions de crédits en bloc. Pourvu que ces blocs fussent respectés l'aménagement des éléments qui les composaient pouvait être impunément bouleversé.

Aussi les libéraux ne cessaient-ils de protester contre un système beaucoup trop lâche, d'après eux, susceptible d'engendrer les plus graves abus. Les preuves qu'ils en fournissaient étaient exagérées, mais assez typiques. Par exemple, au ministère de l'intérieur, figuraient à la fois des crédits pour les théâtres et pour le clergé; le gouvernement pouvait donc fort bien, par un virement arbitraire (1), enrichir clandestinement le clergé des dépouilles des théâtres. Le contraire serait à craindre aujourd'hui.

En 1827 (2), de VIllèle restreignit la spécialté à des sections formées dans l'intérieur de chaque ministère. Le préambule de son ordonnance du 1er septembre 1827 (3) s'exprimait ainsi : « Voulant déterminer avec précision les crédits spéciaux dans lesquels nos ministres devront désormais renfermer leurs ordonnances et, à cet effet, établir dans le budget des sections spéciales qui limiteront les dépenses de chaque service..... » Son texte était ainsi conçu : « Art. 1er. A partir de l'exercice 1829, le projet de budget général de l'État présentera directement l'évaluation des dépenses *par branches principales de services*, conformément au tableau ci-joint, dont la rédaction sera arrêtée,

(1) En fait, cependant, bien qu'aucune sanction n'attribuât un effet limitatif aux votes exprimés par la Chambre sur les chapitres, paragraphes et articles, on vit presque toujours le gouvernement de la Restauration y obtempérer. Mais ce n'était que par condescendance. Lire à ce sujet la discussion relative à un amendement de Benjamin Constant qui fut repoussé.

(2) Dès 1820, la Commission du budget des dépenses avait pris l'initiative d'une proposition tendant à substituer le vote par chapitre au vote par ministère. Ce projet, qui allait au but du premier coup, suscita une vive controverse; combattu par M. de Villèle, simple député, et par M. Roy, ministre des finances, il fut ajourné par la Chambre, malgré les efforts de Benjamin Constant et du général Foy.

(3) L'ordonnance du 1er septembre 1827 est la dernière des ordonnances financières rendues sur l'initiative de M. V llèle.

« pour chaque année, et soumise à notre approbation par nos « ministres. »

En conséquence, le vote du budget de l'exercice 1829 porta, non plus seulement sur sept ministères, mais sur 52 subdivisions budgétaires : la réforme avait donc une certaine valeur. Mais elle péchait, d'abord, par son origine, puisqu'elle émanait d'une simple ordonnance, dont le gouvernement se réservait, chaque année, de reviser les cadres. Puis les sections formaient encore des subdivisions d'une étendue trop considérable, quelques-unes comprenant 25, 33, 42, 45 millions, et même 169 millions (solde et entretien de l'armée).

La révolution de 1830 provoqua un pas en avant décisif. Le vote par chapitre fut alors édicté par la loi du 29 janvier 1831, ainsi conçu : « Art. 11. Le budget des dépenses de chaque ministère « sera, à l'avenir, divisé en chapitres spéciaux; chaque chapitre « ne contiendra que des services corrélatifs, ou de même nature... « Art. 12. Les sommes affectées par la loi à chacun de ces cha- « pitres ne pourront être appliquées à des chapitres différents. »

Voilà donc le vote par chapitre implanté en France. Comme cette même spécialité y existe encore aujourd'hui, notre historique se trouverait terminé, si, dans le cours du second Empire, la série des phases précédentes n'avait été parcourue de nouveau. La spécialité par chapitre, établie par la loi du 29 janvier 1831, subsista, en effet, jusqu'à la fin du gouvernement de Juillet, et traversa intacte la période de 1848. Mais, en 1852, on en revint au vote par ministère de 1817. (Constitution du 25 décembre 1852.) (1). En 1861, le vote par section de 1827 lui succéda. (Sénatus-consulte du 31 décembre 1861.) (2). Enfin, le vote par chapitre fut reconquis en 1869. (Sénatus-consulte du 8 septembre 1869.) (3).

(1) Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, portant interprétation et modification de la Constitution du 15 janvier 1852, s'exprime ainsi : « Art. 12. Le « budget des dépenses est présenté au Corps législatif avec ses subdivisions « administratives, par chapitre et article. Il est voté par ministère. »

(2) Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861, portant modification des articles 4 et 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, dit : « Art. premier. Le « budget de chaque ministère est voté par section, conformément à la nomen- « clature annexée au présent sénatus-consulte. »

(3) Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui modifie divers articles de la Constitution, ainsi que les articles 3 et 5 du sénatus-consulte du 25 décem-

Après la chute de l'Empire, la loi du 16 septembre 1871, confirmant les dispositions du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, stipula : « Art. 30. Le budget est voté par chapitre. »

§ 2. — *Définition du chapitre. — Projets de spécialiser les votes législatifs jusqu'aux subdivisions inférieures de l'article et du paragraphe.*

D'abord, qu'est-ce qu'un chapitre ? Depuis longtemps, le mot est prononcé, sans que sa définition ait été formulée. Nous avons remarqué seulement que, dans l'échelle décroissante des subdivisions budgétaires, le chapitre occupait une des dernières places et qu'au-dessous de lui ne se rencontraient plus que le paragraphe et l'article.

Le décret du 31 mai 1862 dit : « Art. 56. Chaque chapitre ne « contient que des services corrélatifs et de même nature (1). » Mais peut-on déduire une définition de ce texte ? Suffit-il de déclarer, avec lui, que le chapitre est une circonscription budgétaire ne contenant que des services corrélatifs et de même nature ? Évidemment non ; car une section, un ministère, ne contiennent aussi que des services corrélatifs ou de même nature. Et si, au lieu de s'élever jusqu'à la section et au ministère, on descend au-dessous, à l'article et au paragraphe, les services, devenant plus restreints, possèdent, encore bien davantage, la qualité d'être corrélatifs ou de même nature. Par conséquent, la formule s'appliquerait indistinctement à tous les objets qu'elle veut précisément distinguer.

Cependant, avant de s'aventurer à la recherche d'autres rédactions, il faut reconnaître que le mot *chapitre* n'est guère susceptible d'une définition précise. Le chapitre, en effet, représente une personnalité de convention, mobile, incertaine, que les pouvoirs

bre 1852 et l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, dit : « Art. 9. « Le budget de chaque ministère est voté par chapitre, conformément à la no- « menclature annexée au présent sénatus-consulte. »

(1) Cet article du décret du 31 mai 1862 est emprunté à l'art. 11 de la loi du 29 janvier 1831, déjà citée plus haut.

publics peuvent, à leur gré, étendre ou rétrécir : le nombre et l'importance des chapitres ont constamment varié, sans autre motif que la volonté des préparateurs du budget.

En parlant de la spécialité des circonscriptions budgétaires, Royer-Collard disait : « Qu'on les appelle chapitres ou autrement, « peu importe ! » (18 avril 1822.) De même, en 1830, le rapporteur du projet de loi, devenu la loi du 29 janvier 1831, écrivait : « Le « principe de la classification une fois adopté, le nom qui sera « donné à chaque division importe peu. » (Rapport du 5 novembre 1830.) Le chapitre ne saurait, dès lors, être défini en lui-même ; il n'a pas de consistance propre ; il n'existe qu'à titre d'échelon dans la série des subdivisions budgétaires ; il est au-dessous de la section et au-dessus du paragraphe et de l'article ; c'est par rapport à ces deux voisins seulement qu'il se personnifie. Pour le définir, nous n'aurons, dès lors, à spécifier que sa position *relative* : « Le chapitre est une subdivision budgétaire plus étendue que le paragraphe et l'article, qui, dans le sein de chaque ministère ou section de ministère, comprend des services corrélatifs et de même nature. »

Le nombre des chapitres a beaucoup augmenté depuis 1831, et leur importance moyenne a conséquemment beaucoup diminué, malgré l'accroissement des budgets. En 1831, début de la spécialité, il existait seulement 164 chapitres. Le budget de 1847 en comprenait 338 ; le budget de 1852, 362 ; le budget de 1877, 388 ; le budget de 1882, 482. Le gouvernement, dans le projet de budget de 1884 (1), créa spontanément 156 chapitres nouveaux ; leur nombre se trouva ainsi porté à 637 pour le budget ordinaire. Le

(1) « Les chapitres ne sont pas toujours établis conformément à la règle tra- « cée par l'article 11 de la loi du 29 janvier 1831, aux termes duquel chaque « chapitre ne doit contenir que des services corrélatifs ou de même nature. En « effet, dans certains départements ministériels, du moins, on confond quelque- « fois les dépenses du personnel avec celles du matériel, et même, dans les « dépenses du matériel, on trouve souvent des services qui n'ont pas entre eux la « corrélation et la similitude exigées par la loi. Le seul but véritablement prati- « que à poursuivre est la spécialité par service de dépenses. L'augmentation du « nombre des chapitres, leur spécialisation mieux définie, aura pour effet de « circonscrire dans des limites plus étroites la faculté qu'ont les ministres de se « mouvoir dans l'intérieur d'un même chapitre. » (Projet de budget de l'exercice 1884. Exposé des motifs du ministre des finances, 3 mars 1883.)

budget de 1900 (budget général et annexe) en contient 1087 (1). Il existe donc aujourd'hui six fois plus de chapitres qu'en 1831.

Leur importance individuelle moyenne, en 1831, alors que le budget ne dépassait pas un milliard environ, était de 6.100.000 fr. Aujourd'hui, malgré un budget de trois milliards 500 millions, la moyenne n'est plus que de 3.500.000 fr. environ (2).

Ce ne fut pas spontanément que le gouvernement, en 1883, s'engagea dans la voie de l'augmentation du nombre des chapitres; des propositions d'initiative parlementaire plus radicales l'y poussaient. Le contrôle du parlement, disaient-elles, s'étend à toutes les dépenses, quelle que soit leur importance, personne ne le conteste. Dès lors, ne faut-il pas donner au parlement les moyens d'exercer ce contrôle sur les plus minimes objets, si ces objets minimes en apparence attirent son attention ? L'arme du vote législatif doit frapper où bon lui semble; autrement le gouvernement ne pourrait-il pas abuser singulièrement du vote par chapitre ? l'hypothèse s'est réalisée, et l'autorité du parlement a été violée impunément (3) : « Il faut renoncer à cette procédure extra-légale

(1) Le nombre total des chapitres du projet de budget de l'exercice 1900 se décompose ainsi :

Budget général. Etats A et B....................	1.003 chapitres.
Budgets annexes..................................	84 —
Total....................	1.087 chapitres.

(2) Les moyennes ici, comme toujours, n'ont qu'une signification très incomplète. Certains chapitres atteignent 450 millions, tandis que d'autres ne dépassent pas 1.000 fr. Les moyennes perdent pied dans cet immense écart entre 1.000 fr. et 450 millions.

(3) Ainsi, dans le rapport de la Cour des comptes au Président de la république sur l'exercice 1876, se trouve relatée l'histoire d'un crédit de 1.284.815 fr. 15 accordé au gouvernement pour frais de transport de réfugiés espagnols, avec réserve, expressément formulée au cours de la discussion, qu'aucun train de luxe ne serait organisé en faveur du principal de ces réfugiés, le prétendant don Carlos. (Séance du 8 décembre 1876.) Or, les comptes du caissier-payeur central pour l'exercice 1876 contiennent la preuve d'un payement de 6.654 fr. 90 fait aux compagnies de chemins de fer, pour formation d'un train spécial destiné au transport de don Carlos, imputé sur ledit crédit.

Le gouvernement prétend avoir agi dans la limite de ses pouvoirs, puisque les crédits du chapitre n'ont pas été dépassés; le vote spécialisé par article ou par paragraphe eût seul pu l'enchaîner plus étroitement. Cependant, la Cour des comptes observe avec sagesse : « qu'elle avait cru devoir signaler l'irrégularité, « sa mission étant d'avertir le législateur quand ses intentions n'ont pas été « respectées. » Ces faits sont devenus l'objet d'une discussion à la Chambre des députés et d'un vote engageant la responsabilité du ministre, le 25 mars 1889.

« que nous a léguée la monarchie et qui, si elle se perpétuait, « serait de nature à rendre vaine l'action législative en matière de « crédits, à compromettre la bonne administration des finances « et à déconsidérer, — ceci ne saurait nous être indifférent, — le « parlement lui-même. » (Proposition de loi relative au mode de votation du budget, 23 décembre 1882.) C'est jusqu'au paragraphe et jusqu'à l'article, concluait-on, que le vote doit descendre.

A ces arguments, beaucoup d'autres sont opposés. D'abord, le parlement perdrait matériellement un temps excessif à vouloir voter, un à un, les milliers d'articles et de paragraphes du budget des dépenses. Puis l'action gouvernementale se trouverait entravée, à chaque pas, par les limites trop étroites du vote par article; il faudrait constamment revenir devant le parlement pour solliciter des suppléments en faveur de tel ou tel article devenu insuffisant, tandis que, à côté, des excédents tomberaient en annulation.

Cela finirait par coûter très cher, car, avec des crédits trop subdivisés, chaque lot est dépensé dans son entier, sans préjudice des suppléments demandés pour les lots insuffisamment dotés; tandis qu'avec des subdivisions plus étendues, les administrations peuvent à la rigueur, balancer leurs insuffisances au moyen de leurs excédents. Comme disait Thiers en 1830 : « Trop de divisions conduit « à trop de dépenses, étant donnée la disposition si naturelle aux « ordonnateurs d'épuiser leurs crédits. »

Puis, autant vaudrait laisser les Chambres administrer elles-mêmes. Le parlement possède, sans doute, d'une manière incontestée, nous l'avons maintes fois répété, le droit absolu de voter les recettes et les dépenses publiques. Mais si ce droit, par une logique fatale, devait s'exercer jusqu'à sa dernière limite, il faudrait que le vote ne s'arrêtât pas seulement à l'article, puisque l'article se subdivise en paragraphes qui réclameraient, eux aussi, le privilège d'un vote spécial; qu'il ne s'arrêtât pas non plus seulement au paragraphe, puisque le paragraphe se subdivise en chefs de dépenses partiels, sur lesquels l'attention du parlement pourrait aussi se fixer à bon droit : c'est jusqu'à ces chefs de dépenses par-

tiels eux-mêmes que le vote descendait alors, c'est-à-dire jusqu'aux ordonnances et mandats de payement individuels ; là seulement se trouverait l'extrême limite dont nous parlions. Les Chambres se verraient, en conséquence, nous le répétons, obligées d'administrer elles-mêmes, afin de pouvoir contrôler en sécurité : le but serait dépassé.

La règle demeure donc ici une question de mesure. Or, puisque actuellement le vote des représentants du pays porte sur plus de mille subdivisions budgétaires, quel que soit le nom donné à ces subdivisions budgétaires, leur nombre semble vraiment suffisant (1). Demander aux députés 1.000 votes partiels, enchaîner le pouvoir exécutif dans 1.000 circonscriptions infranchissables, paraît garantir suffisamment les intérêts que la spécialité doit sauvegarder (2).

D'autant plus qu'en réalité on ne saurait prétendre qu'aujourd'hui, avec le système du vote par chapitre, les ministres soient maîtres d'en bouleverser le contenu à leur gré, et qu'ils puissent se risquer, sans l'autorisation du parlement, à amorcer des dépenses nouvelles, ou à retrancher des services existants, même en respectant les totaux des chapitres. Ainsi dernièrement, au sujet de la création de classes nouvelles de professeurs des collèges communaux, dans le but d'assimiler ceux-ci aux professeurs de lycées, le ministre de l'instruction publique s'empressa d'en référer au parlement, bien qu'il ne s'agît cependant que de modifier l'intérieur du chapitre 43 du budget de son ministère, en opérant certains virements entre des articles, sans demander aucun supplément pour l'ensemble. Mais la réforme avait trop d'importance pour être opérée clandestinement (3). De même, antérieurement, la

(1) Dans le budget anglais, le nombre des *votes*, ou chapitres, sur lesquels s'exerce la spécialité budgétaire, est de 250 environ seulement. Les services civils comprennent 150 *votes* au maximum. Le surplus, soit une centaine de *votes*, compose les *Estimates* de la guerre et de la marine.

(2) Sans augmenter beaucoup le nombre des chapitres, il serait très utile de les classifier plus rationnellement ; d'en subdiviser quelques-uns beaucoup trop chargés, tels, par exemple, que celui de la solde de l'infanterie au ministère de la guerre s'élevant à plus de 126 millions et comprenant les allocations les plus diverses.

(3) Lire à ce sujet, sur la question même du vote par chapitre, les instructives observations de M. Buffet à la séance du Sénat du 26 décembre 1895.

question de la censure pour les pièces de théâtre avait été portée devant la Chambre des députés, où elle souleva de longues discussions, bien que le service de la censure, comme on le fit remarquer alors, ne constituât qu'un article de dépense très peu important, confondu dans le sein du chapitre 3 du ministère des beaux-arts avec d'autres dépenses plus considérables. A la rigueur, le gouvernement aurait pu, s'il l'avait voulu, supprimer lui-même les 19.700 fr. de traitements des inspecteurs de théâtres, compris dans le bloc des 84.700 fr. du chapitre 3 (1). Mais rien ne parut possible, en réalité, sans la décision du parlement.

§ 3. — *Fin du vote du budget.*

Tous les chapitres de dépenses inscrits aux états A et B ayant été successivement votés, l'ensemble de l'article premier est soumis à l'approbation des députés. Puis la discussion passe à l'article 2 et se continue avec la même procédure (2) d'articles en articles, jusqu'à la fin du projet. Entre temps surviennent les amendements émanant de l'initiative parlementaire (3) discutés à l'occasion des articles auxquels ils se rattachent, ou bien à titre de dispositions additionnelles. L'auteur en expose les motifs ; l'un des rapporteurs, ou le président de la commission du budget, ou le représentant compétent du gouvernement, lui répond, à moins que personne ne réponde, et le vote a lieu.

Une fois chacun des articles du projet de la Commission ou des projets d'initiative parlementaire ainsi votés définitivement, intervient le vote final sur l'ensemble de la loi, toujours rendu au scrutin public.

(1) D'autant plus encore que la censure ayant été instituée par décret et non par une loi, le gouvernement se trouvait maître de sa décision à deux points de vue : jamais pourtant personne ne lui conseilla d'en assumer seul la responsabilité. Voir le rapport de M. Antonin Proust sur le budget des beaux-arts en 1891.

(2) Il est toujours entendu que, pour les recettes, les états annexes ne font plus, comme pour les dépenses, l'objet d'un vote détaillé, la spécialité budgétaire cessant d'être en cause.

(3) Nous ne décrivons pas ici la procédure spéciale relative à la présentation et au vote des amendements, qui s'applique à toutes les lois en général et demeure soumise aux prescriptions du *Règlement* de la Chambre.

Le budget, dont la discussion et le vote se trouvent ainsi terminés, est l'œuvre essentielle d'une législature (1). Plus de cinquante séances y sont souvent consacrées, réparties sur un espace de temps de trois mois quelquefois, sans compter le temps préalablement employé par les Commissions pour l'étude du projet et la rédaction des rapports. Mais si le vote du budget constitue le plus lourd travail annuel de l'assemblée des représentants du pays, il forme en même temps, comme il a été dit déjà, le plus puissant instrument de leur légitime pouvoir.

(1) Nous ne nous occupons ici que du vote de la Chambre des députés, réservant pour le chapitre XV le vote de la Chambre haute. Nous ne parlons également que du vote de la loi de finances, et non pas encore du vote des crédits additionnels, que traiteront les chapitres XVI et XVII.

CHAPITRE XIV

ANNUALITÉ DU VOTE DES BUDGETS. — SEPTENNAT MILITAIRE. FONDS CONSOLIDÉ. — DOUZIÈMES PROVISOIRES

§ 1er. Annualité des budgets. Exceptions dans quelques Etats allemands. Tentatives avortées de budgets bisannuels en Allemagne. — § 2. Portions de budget votées pour plusieurs années. Fonds consolidé en Angleterre. Sa composition. Sa raison d'être. Septennat militaire en Allemagne : son histoire, son organisation actuelle. — § 3. Votes budgétaires pour une période moindre que l'année. Douzièmes provisoires. Leur exposé historique en France. Evénements qui ont pu les justifier. Retards inexcusables de ces dernières années. — § 4. Les douzièmes provisoires à l'étranger. Votes d'acomptes en Angleterre. Mécanisme des votes provisoires successifs. Comités des subsides et des voies et moyens. Bill d'appropriation rendu au milieu de l'exercice. Les douzièmes provisoires en Belgique. Théories récentes favorables aux douzièmes provisoires. Conditions nécessaires à leur mise en application régulière.

§ 1er. — *Vote annuel des budgets. Exceptions dans quelques pays.*

En France, et dans presque tous les pays, les budgets sont votés pour un an. D'abord, cette période correspond à la mesure habituelle des prévisions humaines, comme il a été indiqué au chapitre V, à propos des comptes d'exercice. Puis l'année semble le maximum de temps pendant lequel les parlements puissent consentir à déléguer leurs pouvoirs. D'un autre côté, c'est le minimum dont les gouvernements ont besoin pour mettre le budget à exécution. Ces différents motifs de maximum et de minimum font qu'en Angleterre, en Autriche, en Allemagne, en Prusse, en Portugal, en Grèce, aux États-Unis, en France, etc., le budget est annuel.

Cependant, on se souvient qu'au moment de formuler la définition du mot *budget* (1) nous en avons retiré l'expression *annuelle*

(1) Voir chapitre I.

(indûment insérée dans le décret du 31 mai 1862), parce que certains pays votent leurs budgets pour plusieurs années. En effet, dans la Hesse, le budget est triennal; il est triennal aussi dans la Saxe-Weimar, dans la Saxe-Meinengen, dans la Saxe-Altembourg. En Bavière, il était quinquennal autrefois; aujourd'hui, il est biennal (1). Ce sont là des cas exceptionnels.

L'empire d'Allemagne a conservé son budget annuel, malgré les tentatives réitérées de M. de Bismarck pour le rendre biennal (2). Le chancelier prétextait de la nécessité de simplifier les rouages parlementaires, de prévenir les inconvénients de la simultanéité des diètes locales et du parlement central, enfin d'attribuer quelque répit aux ministres et aux membres du Conseil fédéral, surchargés de besogne. (Discours des 5 et 6 mai 1881.) D'ailleurs, ajoutait-il, cette fusion des deux budgets en un seul aura encore l'avantage de permettre aux erreurs en sens contraire de se compenser sur un plus large espace, au profit de la perfection des évaluations. Mais, derrière ces prétextes, le gouvernement impérial masquait son désir d'obtenir un blanc-seing prolongé, une période de liberté plus étendue. C'est précisément la raison qui poussa les membres du Reichstag à s'obstiner dans leur refus (3).

(1) « En Bavière, si l'on pratique le budget biennal, c'est qu'il a fallu bien des « combats pour réduire à ce terme la période budgétaire, qui était de cinq ans « auparavant. » (Discours de M. Lasker au Reichstag, 8 mars 1881.)

(2) Le 12 février 1880, M. de Bismark proposa au Reichstag de l'Empire un projet de revision de la Constitution portant : « Le budget est fixé par une loi « pour une période de deux années, mais séparément pour chacune des deux « années. » Le projet fut renvoyé à une Commission, le 12 mars 1881, et repoussé en mai 1881.

En 1882, la tentative fut renouvelée sous une autre forme : le parlement se trouva simultanément saisi de deux projets de loi de budget, l'un pour l'exercice 1883-1884, l'autre pour l'exercice 1884-1885. Les députés n'accédèrent pas encore à cette proposition détournée. Le 11 décembre 1882, ils se bornèrent à renvoyer à la Commission un seul des deux budgets, celui de 1883-1884, refusant implicitement, par là, de s'occuper du budget de 1884-1885. Cependant, M. de Bismarck, sans se décourager, représenta incontinent le budget de 1884-1885, le 9 février 1883. Alors, le Reichstag le repoussa solennellement, chapitre par chapitre, et, depuis, il ne fut plus question de budgets bisannuels.

(3) Dans le cours de la discussion, l'idée de l'annualité des budgets fut ainsi exprimée : « Tant que les forces de l'intelligence humaine étendront moins faci- « lement leurs prévisions à un long espace qu'à une courte durée, il est clair « que la période d'une année, pour le vote des budgets, restera préférable à « toute période plus étendue. » (Discours du docteur Hänel, 8 mars 1881.)

§ 2. — *Portions de budget votées pour plusieurs années. — Fonds consolidé en Angleterre. — Septennat militaire en Allemagne.*

En dehors de ces exemples de budgets biennaux ou triennaux empruntés à de petits États, ou à des tentatives avortées dans de plus grands, divers pays votent pour plusieurs années, non plus leur budget tout entier, mais certaines sections de leur budget.

En Angleterre, d'abord, existe le *fonds consolidé*, lot considérable de recettes et de dépenses constitué une fois pour toutes, dont la création remonte, nous l'avons dit, à l'avènement de Guillaume III, après la révolution de 1688.

Pour délimiter alors les droits respectifs de la Couronne et du parlement, la liste civile fut créée et concédée pendant toute la durée du règne. A cette dépense permanente s'en adjoignirent diverses autres de même nature, dont le groupe forma un fonds à part, déclaré exempt de vérifications annuelles.

Une certaine masse de recettes devint corrélativement permanente. Le fonds consolidé se composa, dès lors, de recettes et de dépenses, dont les chiffres ne sont pas compris dans les *Estimates* annuels. L'autorisation du parlement, à leur égard, subsiste tant que de nouvelles lois ne la modifient pas.

Les dépenses soustraites de la sorte au vote annuel des Communes, qui forment le fonds consolidé, sont actuellement : la liste civile, les intérêts de la dette inscrite et flottante, diverses grandes pensions civiles et militaires, la dotation du président de la Chambre, les émoluments de certaines Cours supérieures de la magistrature, des services diplomatiques, etc. (1).

Tous les impôts, d'un autre côté, dont la nécessité et l'assiette ne sont pas contestées, font partie du fonds consolidé. L'*income tax* et les droits sur le thé seuls se voient aujourd'hui refuser ce caractère, parce qu'on les considère toujours comme des institutions

(1) Ces dépenses et ces recettes n'ont plus du tout maintenant la prétention de s'équilibrer, comme il est dit plus loin.

précaires, qu'un vote annuel doit sanctionner. Il en était de même pour les droits sur le sucre jusqu'à leur suppression, en mai 1874. Les autres impôts subsistent en Angleterre tant qu'une loi spéciale ne modifie pas ou ne suspend pas leur perception (1).

Ces recettes et ces dépenses consolidées, nous le répétons, ne sont pas juxtaposées en vue de former un budget spécial. Le mot *consolidé* exprime un caractère attribué à certaines dépenses et à certaines recettes, et nullement l'idée d'un budget constitué en recettes et en dépenses corrélatives, en dehors du budget ordinaire.

Les dépenses du fonds consolidé composent une somme de près de 700 millions de francs, soit le quart du budget total anglais (2). Les recettes consolidées représentent 2.150 millions environ, soit les quatre cinquièmes de ce même budget. Le tiers des dépenses et les quatre cinquièmes des recettes en Angleterre demeurent ainsi dispensés du vote annuel.

A quoi bon, en effet, tous les ans, reproduire dans les exposés budgétaires, discuter et soumettre au vote, des crédits et des perceptions inévitables et à peu près immuables? La dette publique, par exemple, ne doit-elle pas, en tout cas et avant toutes choses, être intégralement acquittée? La dotation de la liste civile n'a-t-elle pas été stipulée en vertu d'un de ces pactes, la *Déclaration des droits* (3), dont l'exécution n'est plus susceptible de revision annuelle? Les taxes au moyen desquelles il faut pourvoir à ces dépenses obligatoires ne le deviennent-elles pas corrélativement?

La question ainsi posée fut discutée en France dès 1789, lors-

(1) En France, nous avons déjà expliqué (en citant l'article final de toutes les lois de finances) que les impôts, malgré leur loi constitutive, ne sauraient être mis en recouvrement qu'en vertu du budget annuel. « Chez nous, dit M. Léon Say, les impôts sont permanents, mais l'autorisation de percevoir est annuelle. »

(2) Les derniers comptes parus fournissent les chiffres suivants :

Dépenses du fonds consolidé	676.000.000 fr.
Services votés (Armée, marine, services civils, frais de perception, etc.)	2.030.000.000
Total des dépenses	2.706.000.000

(*Finance accounts of the united Kingdom*).

(3) Voir les *Etudes de droit constitutionnel*, par E. Boutmy, 2e édition, 1881, déjà citées.

que Mirabeau proposa d'assigner à la dette une dotation spéciale (1).

Elle fut reprise, sous la Restauration, d'une manière plus précise, en 1827, par un amendement à la loi de finances, sous forme d'article additionnel, portant qu'à l'avenir le budget se diviserait en deux parties, dont l'une, sous le titre de *Budget du fonds consolidé*, comprendrait la dette publique, les pensions, etc., en un mot, tous les services fixes et permanents ; dont l'autre, intitulée *Budget extraordinaire*, serait affectée aux charges accidentelles et temporaires. D'après l'auteur de l'amendement, M. Laffitte, « les Chambres s'épargneraient ainsi de passer en revue, « chaque année, pour la quatorzième ou quinzième fois, des dé- « penses dont la convenance a déjà été démontrée. Elles gagne- « raient un temps considérable, consacré plus utilement à l'exa- « men des dépenses nouvelles ». Cette proposition n'ayant pas été adoptée, le budget français continue de reproduire, chaque année, des colonnes de chiffres, que les ministres et les rapporteurs recommencent sans cesse à commenter, pour aboutir à leur inévitable inscription (2).

Il ne faudrait pas cependant exagérer la portée de la réforme, dont l'unique avantage, en somme, consiste à épargner un peu de travail aux députés : le président de la Chambre aurait moins de textes à lire ; les représentants auraient moins de votes par assis et levé à émettre. Mais, comme il s'agit d'opérations

(1) La proposition de Mirabeau, consistant à affecter certains impôts au service de la dette publique, s'écartait cependant de l'idée de fonds consolidé, malgré la communauté de certains arguments : « Limiter à un an, disait Mira- « beau, la durée des impôts par lesquels sera assurée la dette publique, c'est « donner au Corps législatif le droit de mettre chaque année la nation en ban- « queroute. »

Un membre, Fréteau, répliqua très justement : « On demande que l'impôt « pour le payement de la dette publique soit un assignat immuable. Des cir- « constances peuvent nécessiter un changement de cet assignat. Vous avez, en « partie, supprimé la gabelle. Vous attaquerez bientôt les aides, et cependant « ces deux impôts avaient été offerts comme gage de plusieurs emprunts. » (Séance du 7 octobre 1789.) La question n'avait, on le voit, que des points de contact éloignés avec le sujet du fonds consolidé. Il s'agissait surtout de gager les arrérages de la dette publique.

(2) Lire à ce sujet les intéressantes lettres du duc de Broglie, *Budget annuel et Budget personnel*, janvier 1888.

inévitables par leur essence même, sur l'adoption desquelles aucune discussion sérieuse ne s'élève en général, leur élimination du budget ne constituera jamais qu'un allègement matériel sans grande importance.

Un autre exemple de budgets partiellement votés pour plusieurs années apparaît avec le septennat militaire allemand. Ce nom de septennat militaire a agité l'Europe entière aux débuts de 1887; des discours agressifs, des paroles inquiétantes le répétaient à l'envi. Envisageons-le plus pacifiquement.

Le gouvernement prussien a toujours prétendu à l'omnipotence militaire. On se souvient des luttes engagées à son sujet, contre le parlement, de 1862 à 1866 (1). Après la victoire de Sadowa et l'organisation de la Confédération du Nord, en 1866, la nouvelle Constitution fédérale stipula que dorénavant le contingent et les crédits militaires fixés, une fois pour toutes, en dehors des votes annuels du Reichstag, le gouvernement fédéral, ou plutôt le ministre de la guerre de Prusse, se trouverait chargé d'entretenir à forfait l'armée allemande, moyennant une cotisation fixe fournie par chaque État particulier. L'effectif était déterminé à 1 o/o de la population et le prélèvement en argent à 225 thalers, ou 843 fr. 75 par homme. Ce système, connu sous le nom de *Pauschquantum*, supprimait ouvertement l'annualité du budget de la guerre.

L'Empire, après 1871, conserva provisoirement le pauschquantum; mais comme le chiffre du forfait ne le satisfaisait plus, il chercha le moyen de donner plus d'élasticité aux crédits, sans renoncer à son omnipotence sur le budget de la guerre.

Dans ce but, la loi du 2 mai 1874 organisa le régime actuel de la manière suivante. Le chiffre de l'effectif (2) seul est déterminé d'une manière permanente, pour sept années consécutives, et la dépense doit recevoir annuellement la sanction du Reichstag.

(1) Voir chapitre II.

(2) L'effectif déterminé par la loi du 2 mai 1874 s'élevait à 401.659 hommes de troupes, sans les officiers, employés et engagés conditionnels. En 1880, cet effectif fut porté à 427.274 hommes de troupes. En 1887, à 468.409 hommes. En 1893, à 479.229 hommes. Enfin, en 1899-1900, à 495.000 hommes, le Reichstag ayant réduit de 7.500 l'effectif demandé de 502.500.

Mais comme l'article 63 de la Constitution de 1871 (1) attribue à l'empereur personnellement le pouvoir suprême sur l'armée, le parlement allemand se trouve à peu près forcé d'enregistrer les propositions gouvernementales. M. de Bismarck disait : « Notre armée doit-elle être celle de l'Empereur ou bien celle du « parlement ? Voilà la question. L'effectif de paix doit-il être dis- « cuté chaque année ? Non ! cela ne doit pas être. » (Discours du 11 janvier 1887.) (2).

Depuis la loi du 2 mai 1874, le septennat militaire a été renouvelé quatre fois, pour diverses périodes : en 1880, 1887 (3), 1893 et 1899.

En plus, un *sexennat naval* existe aussi aujourd'hui en Allemagne, créé par la loi du 10 avril 1898, qui stipule que « de 1898 « à 1903, le Reichstag ne sera pas tenu de voter, pour les dépen- « ses totales transitoires de la marine, plus de 408.900.000 marks. » Cependant voici qu'en 1900 un nouveau programme naval se greffe sur celui dont le cours n'est pas achevé, plus gigantesque encore, et qui se prolongera pendant six nouvelles années.

Au fond, ces septennats ou sexennats ne sont que des programmes de dépenses à effectuer en plusieurs années.

Sous ce simple nom de programme, nous élaborons aussi, comme les Allemands, un plan de 900 millions environ de dépenses pour l'augmentation de la marine, les points d'appui de la flotte, les câbles interocéaniques, etc., dont l'exécution durera six ou sept ans.

(1) L'article 63 de la Constitution de 1871 est ainsi conçu : « L'empereur a « l'armée sous ses ordres, en paix comme en guerre, et c'est pour lui un devoir « de la maintenir toujours au complet, prête à combattre, et d'assurer, au « mieux, dans ce but, son existence matérielle et morale, son instruction, sa « mobilisation, ses moyens d'action en campagne. »

(2) D'ailleurs, toute objection parlementaire contre les dépenses militaires aurait peu d'écho dans l'opinion publique. Le peuple allemand paraît persuadé que les biens dont il jouit jusqu'ici lui sont obtenus et garantis par sa force militaire. Il ne semble donc pas disposé à marchander les sacrifices au profit de l'armée.

(3) Le pacte septennal, en cours d'exécution en 1887, n'expirait que le 31 mars 1888. Le Reichstag voulut d'abord substituer une période de cinq ans, ou même de trois ans, aux sept ans actuellement concédés. Il fut dissous. La nouvelle assemblée, élue dans les premiers mois de 1887, revint avec une majorité en faveur du gouvernement, et le septennat fut voté, en avril 1887, jusqu'en 1894.

§ 3. — *Douzièmes provisoires.*

Le vote du budget, au lieu de s'appliquer à une période excédant l'année, ne s'applique, dans certains cas, qu'à une période moindre : tel est le cas des douzièmes provisoires. L'atteinte subie alors par l'annualité des budgets est inverse de la précédente.

Les douzièmes provisoires peuvent être définis « l'autorisation « de percevoir les impôts et de payer les dépenses publiques pen- « dant un certain nombre de mois, d'après une répartition provi- « soire ».

L'épithète *provisoire* devient ici caractéristique, puisqu'il s'agit seulement de mesures dilatoires jusqu'à ce que la loi du budget annuel définitif ait été rendue.

En effet, lorsque l'ouverture de l'année financière approche et que les Chambres n'ont manifestement plus le temps de terminer avant le 31 décembre le vote de l'ensemble de la loi de finances, un budget partiel, préparé en hâte et calculé *grosso modo*, pourvoit à quelques mois d'exécution seulement. Les douzièmes provisoires représentent ainsi un expédient de la dernière heure, destiné à réparer tant bien que mal l'irrégularité d'une situation anormale.

Depuis le début du siècle, l'histoire des douzièmes provisoires, tristement instructive, retrace, dès lors, la suite de nos malheurs, guerres ou dissensions intestines.

Le véritable avènement des douzièmes provisoires, sans parler de leur apparition exceptionnelle en 1810 (1), date de 1815, après

(1) Le décret du 9 décembre 1809 était ainsi conçu : « Provisoirement, et en « attendant la promulgation de la loi sur les finances, les rôles des contribu- « tions directes de 1810 seront mis en recouvrement pour les trois premiers « douzièmes, à l'époque ordinaire du 1er janvier prochain. » Ces douzièmes provisoires, autorisés par un décret et non par une loi, ne concernaient que les contributions directes, sans s'occuper des impôts indirects, ni des dépenses. Rien ne fut donc plus irrégulier que la perception des impôts et le payement des dépenses effectuées à partir du 1er janvier 1810. La situation, heureusement, ne se prolongea que jusqu'au 15 janvier. A cette date, une loi régularisa la perception des contributions directes et détermina que « les contributions in- « directes perçues en 1809 seront prorogées pour 1810 » (art. 17). La somme de 700 millions fut ensuite « affectée, à titre provisoire, au service de 1810 » (art. 18). Enfin, la loi du budget de 1810 fut votée le 20 avril 1810.

les désastres de l'Empire : ils régnèrent alors six ans de suite (1). En 1822 (2), M. de Villèle inaugura son administration en obtenant des Chambres le vote simultané, à trois mois de distance (3), des deux lois de finances de 1822 et 1823. La régularité rétablie se continua jusqu'à la fin de la Restauration.

Les troubles résultant de la révolution de 1830 ramenèrent les douzièmes provisoires pour les exercices 1831 (4), 1832 et 1833. Mais, en 1833, les Chambres, ayant tenu double session, purent voter en temps utile le budget de 1834.

Jusqu'à sa fin, le gouvernement de Juillet fournit ensuite régulièrement chaque année le budget de l'exercice suivant, y compris celui de 1848, voté à la fin de 1847. La révolution de 1848 ne pouvait manquer de figurer sur la liste; le budget de 1849, en effet, ne fut voté que le 16 mai 1849, quatre mois et demi après l'ouverture de l'exercice.

Sous l'Empire, les douzièmes provisoires demeurèrent inconnus (5).

Après les événements de 1870-1871, ils marquèrent de nouveau leur empreinte. L'année 1872 seule, néanmoins, en subit la nécessité. Dès 1873, la loi du 20 novembre 1872 autorisa les recettes et les dépenses en temps utile.

Nous ne trouvons plus alors leurs douzièmes provisoires qu'en

(1) Les exercices 1816, 1817, 1818, 1819, 1820, 1821 et 1822, vécurent à leurs débuts, sous le régime des douzièmes provisoires. Cela ferait donc sept années si l'on voulait compter l'année 1822, qui inaugura la réforme.

(2) Le projet de changement de date de l'ouverture de l'année financière présenté en 1819, dont nous avons parlé au chapitre VI, avait déjà cherché à mettre fin aux douzièmes provisoires.

(3) La loi de finances de l'exercice 1822 fut votée le 1er mai 1822, et celle de l'exercice 1823, le 17 août 1822.

(4) En 1831, le nombre des douzièmes provisoires successivement porté à dix, par trois lois successives (lois du 12 décembre 1830, 18 avril, 18 août 1831), permit d'ajourner le vote de la loi définitive pour l'exercice 1831 jusqu'au 16 octobre 1831.

C'est le plus grand retard qui ait existé. Généralement, les douzièmes provisoires ne s'appliquent qu'à deux, trois ou quatre mois.

(5) « Le second Empire est le seul gouvernement qui n'ait pas eu recours à « ces expédients. La raison en est que le Corps législatif avait, en quelque sorte, « renoncé à l'examen détaillé du budget (Rumeurs à droite), et qu'il le votait « très rapidement. » (Oui! oui! à gauche.) (Rapport sur les douzièmes provisoires de 1888, lu à la tribune du Sénat par M. Ernest Boulanger, le 16 décembre 1887.)

1878, après les incidents politiques du 16 mai. La Chambre, parvenue aux derniers jours de l'année 1877, refusait de concéder le budget à un ministère qui n'avait pas sa confiance (1). Quand le nouveau ministère, choisi dans les rangs de la majorité, entra aux affaires, il était trop tard pour s'en occuper, et la loi du 27 décembre 1877 se borna à autoriser provisoirement, pour quelques mois, les recettes et les dépenses de 1878.

Les irrégularités, dont nous venons de citer les dates, correspondent toutes jusqu'ici à des circonstances exceptionnelles : chacune d'elles trouve son explication dans des incidents dont l'énoncé seul est une excuse. Mais depuis, les douzièmes provisoires se sont installés dans notre procédure parlementaire, sans aucune justification, en dehors de tout événement de force majeure intérieur ou extérieur (2).

En 1884, bien que le ministre des finances, dès le 28 février, ait présenté le projet de 1885 et qu'aucun incident sérieux n'ait détourné les Chambres de son examen, celles-ci furent tout au plus en mesure, à la fin de l'année, de voter, *in extremis*, le seul budget des recettes (3).

L'année suivante, sans doute, les députés, pressés de partir pour visiter leurs circonscriptions électorales, votèrent très exactement le budget avant les élections générales (loi du 8 août 1885). Mais, en 1886, les nouveaux élus retombèrent dans les retards inaugurés par leurs devanciers. A la fin de 1886, le budget de 1887 n'était pas voté. A la fin de 1887, le budget de 1888, de même, n'était

(1) Cet exemple de refus de budget sera développé dans le prochain chapitre XVIII.

(2) « Ce que les douzièmes provisoires attestent, c'est que l'expédition des af- « faires ne s'accomplit pas normalement; c'est que les pouvoirs publics, lors- « qu'ils recourent à cet expédient, sans y avoir été contraints par des nécessi- « tés extraordinaires et impérieuses, n'ont pas fait tout ce qu'ils pouvaient et « devaient faire. » (Sénat, 26 décembre 1884, discours de M. Buffet.)

(3) Le vote des recettes, dès lors, précéda le vote des dépenses, en violation des principes exposés au chapitre VIII. Des discours remarquables montrèrent sous ce jour nouveau les vices du système des douzièmes provisoires. (Discours de MM. Buffet et Léon Say, sénateurs, 26 décembre 1884.)

En Belgique, le système des douzièmes provisoires entraîne annuellement la même irrégularité : les recettes y sont intégralement votées avant le 31 décembre, tandis que le vote des dépenses n'intervient que successivement dans le cours de l'année suivante.

pas voté. Des douzièmes provisoires assurèrent le service de l'un et de l'autre de ces exercices pendant leurs premiers mois. Plus récemment, le budget de 1892 n'a été voté que le 27 janvier 1892, avec un douzième provisoire; le budget de 1893 n'a été voté que le 29 avril 1893, avec quatre douzièmes provisoires; le budget de 1895 n'a été voté que le 16 avril 1895, avec aussi quatre douzièmes provisoires. Le budget de 1897 a été voté après 3 douzièmes. Trois douzièmes également pour le budget de 1898 et cinq douzièmes pour le budget de 1899, dont la loi ne fut rendue que le 30 mai 1899. Enfin, pour 1900, quatre douzièmes.

L'expédient, on le voit, cesse d'être la conséquence d'événements exceptionnels, pour devenir le simple résultat d'un désordre parlementaire.

A toutes les époques précitées, même aux époques de crises qui auraient pu cependant provoquer l'indulgence, le nom seul des douzièmes provisoires a soulevé des protestations unanimes: l'*humiliation*, la *honte*, l'*expédient désastreux* des douzièmes provisoires, telles ont été les expressions courantes pour les qualifier. Les ministres et les rapporteurs, dès le début de la Restauration, gémissaient de les subir (1). Aujourd'hui, quand, dans un but quelconque, le gouvernement éprouve le besoin de précipiter les votes

(1) En 1817, Corvetto, ministre des finances, s'exprimait ainsi : « On vous « a signalé l'abus des douzièmes provisoires ; on a parlé de leur irrégularité. « Cet abus, Messieurs, cette irrégularité, nous vous les avons signalés les pre- « miers. S'il est quelqu'un sur qui ce provisoire pèse, auquel ce provisoire soit « insupportable, croyez-le bien, Messieurs, c'est le ministre des finances. » M. Corvetto rappelle alors « les circonstances forcées qui se sont reproduites « avec un caractère impérieux toujours égal. » (Séance du 22 décembre 1817, Chambre des députés.)

« L'expédient des douzièmes provisoires, une fois adopté en 1816, parut tout « à fait simple et si naturel qu'on l'a successivement reproduit en 1817, 1818 « et 1819... Mais l'obligation qu'il impose aux Chambres de consentir la moitié « des impôts sans aucun examen, sans aucune notion de leur nécessité et de « leur destination, les obstacles qu'il oppose à toute réforme, à toute améliora- « tion du système des finances, ont excité des réclamations si vives et si géné- « rales, qu'il n'a plus été possible d'en prolonger la durée. » (Rapport sur le « projet de loi relatif à l'année financière, par Ganilh, député, 8 février 1819.)

Le baron Louis disait de même, en 1831 : « Ces retards dans le vote des « budgets ont les plus graves inconvénients. Ils arrêtent toute amélioration « possible dans le système des impôts : ils rendent, en quelque sorte, illusoire « le contrôle constitutionnel des Chambres sur les dépenses publiques et sont, « en même temps, un obstacle à la marche libre et régulière de l'administration

de l'une ou l'autre Chambre, il n'agite jamais en vain le *spectre* (1) des douzièmes provisoires.

On peut se demander cependant si, par eux-mêmes, les douzièmes provisoires méritent bien une condamnation aussi absolue. La réprobation qui les atteint ne provient-elle pas surtout de leur introduction irrégulière et hâtive dans une organisation où rien n'est préparé pour les recevoir? Qu'ils se régularisent et tout motif de leur refuser notre estime disparaîtra peut-être. C'est ce que leurs partisans affirment d'après l'exemple des pays étrangers; quelques enthousiastes même s'écrient : « Il n'y a que dans les pays sau- « vages, chez les Turcs, qu'on ne connaît pas les douzièmes pro- « visoires ». (Chambre des députés, séance du 15 décembre 1887.)

§ 4. — *Votes d'acomptes en Belgique. — Comités des subsides et des voies et moyens en Angleterre. — Votes on accounts.*

Sans aller aussi loin, il faut reconnaître, en effet, que certains pays vivent très heureusement sous le régime des douzièmes provisoires.

Déjà le chapitre IV indique comment, par leur moyen, la Belgique parvient à rapprocher la date de la préparation du budget

« de l'État. » (Chambre des députés, 18 août 1831.) En présentant le budget « général de 1831, le baron Louis ajoutait : « Nous n'osons pas appeler cette « loi du nom de budget. Le propre d'un budget, c'est de statuer pour l'avenir, « et déjà vous avez autorisé le service des dix premiers mois. » (29 août 1831.)

(1) « — M. le ministre des finances a fait valoir deux arguments pour obte- « nir de la Chambre un vote urgent. Il nous a donné une raison et il nous a « montré un spectre (Rires).

« — Le ministre des finances : Quel spectre ? »

« — Le spectre des douzièmes provisoires ! Mais moi je n'en ai pas peur, « M. le ministre (nouveaux rires). Il faudrait cependant en finir avec cette lé- « gende qui a été créée par les ministres et les bureaux des ministères..... « Quelle honte y a-t-il pour la Chambre — car on a eu l'impudence plusieurs « fois de prononcer ce mot — oui, on a dit : vous nous acculez à la honte des « douzièmes provisoires !..... Il faut que ces plaisanteries finissent : il faut « qu'on cesse de répéter ces enfantillages dont on berçait les Chambres de « mameloucks de l'Empire, qui, pris d'enthousiasme, criaient : bravo ! bravo ! « (Nouveaux rires). Eh ! bien, je le répète, il faut que ces jeux-là finissent et « j'espère qu'on ne nous en parlera plus ! » (Chambre des députés. Séance du 15 decembre 1891).

de celle de son exécution, tout en maintenant l'ancienne date d'ouverture de l'année financière.

A la suite d'une expérience déjà longue, la procédure budgétaire de la Belgique, organisée dans ce but, a fait des douzièmes provisoires une institution normale; leur suppression y causerait autant de trouble que leur apparition cause de scandale chez nous.

Le tout est d'acclimater la chose et de lui donner droit de cité. Alors rien ne choque plus dans la marche devenue régulière des votes parlementaires. Ainsi, chez nos voisins, en prenant pour exemple le budget d'un des derniers exercices, avant le 31 décembre, seuls les budgets des voies et moyens et des non-valeurs et remboursements avaient été votés. En conséquence, le ministre des finances proposa, comme d'habitude, sans soulever d'objections, ni même d'étonnement, la série de douzièmes provisoires devenue nécessaire. Puis, la discussion et le vote des divers ministères se poursuivirent pendant le cours des premiers mois de l'exercice, pour se terminer seulement à la fin de septembre. Plus de huit mois après l'ouverture de l'année financière, le parlement rend donc son dernier vote relatif à l'exercice en cours. Jusque-là les douzièmes provisoires fonctionnent normalement sans entraver la marche des services.

Voici maintenant le détail du mécanisme des douzièmes provisoires en Angleterre.

La Chambre des communes, on s'en souvient ne se trouve saisie de l'ensemble du projet de budget par le discours du Chancelier de l'Échiquier qu'à l'ouverture de l'année financière, le plus souvent même après son ouverture. La nécessité des douzièmes provisoires ressort de ce simple énoncé, puisque des votes partiels doivent évidemment assurer la marche des services à partir du 1er avril. Dès lors, bien avant le discours du Chancelier de l'Échiquier, en novembre et décembre précédents, les *Estimates* (1) ont été préparés par les services, et à l'ouverture de la

(1) Les *Estimates*, ou budgets évaluatifs des différents services, forment trois volumes, trois séries distinctes: les *Estimates* de la guerre, les *Estimates* de la marine et les *Estimates* des services civils et frais de perception. Ces derniers

session annuelle, c'est-à-dire, vers le mois de février, ils sont remis aux Communes.

Au fur et à mesure qu'ils y arrivent, les comités de la Chambre tout entière, dont nous avons parlé déjà (1), s'adonnent à leur étude. Ces comités, au point de vue budgétaire, se divisent en comité des subsides (*on supply*) et comité des voies et moyens (*ways and means*). Le comité des subsides examine les dépenses et après en avoir approuvé un lot suffisant, les fait approuver par la Chambre. Le comité des voies et moyens intervient ensuite pour attribuer les fonds que nécessite le payement des allocations votées. L'approbation de la dépense, en effet, n'a pas donné les moyens d'y pourvoir. C'est sur ce second point que le comité des voies et moyens provoque un nouveau vote.

Ainsi, deux opérations distinctes de la part des comités : la première consistant à étudier chaque lot de dépenses, la seconde à voter les fonds pour l'acquitter. Un haut fonctionnaire de la Trésorerie anglaise expliquait ainsi à un de ses collègues français ces rôles respectifs : « Je donne l'ordre à mon cuisinier d'acheter telle « provision au marché, c'est le *supply*. Je lui remets un shilling « dans la main, c'est le *way and mean* (2). »

Dès avant le 31 mars, c'est-à-dire avant l'ouverture de l'année financière, deux grands *votes on accounts* ont déjà ouvert à la guerre et à la marine les crédits nécessaires pour leurs dépenses à partir du 1er avril. Un plus grand nombre de votes partiels ont été rendus pour les services civils, en raison de la multiplicité de leurs chapitres.

Après le 1er avril, le Chancelier de l'Échiquier ayant récapitulé

sont confectionnés, on l'a vu, sous l'autorité directe de la Trésorerie : les deux premiers subissent son contrôle sous certaines réserves.

Les volumes d'*Estimates* diffèrent absolument du volume du projet de budget en France ; ce sont des publications détachées, sans lien entre elles, rédigées par des chefs de service spéciaux, qui ne se sont pas concertés. Aucun volume n'est consacré aux recettes. Le discours du Chancelier de l'Echiquier seul se charge de rapprocher ces éléments épars. D'ailleurs, il ne faut pas perdre de vue l'existence du fonds consolidé, qui soustrait au vote annuel la presque totalité des recettes et un tiers environ des dépenses.

(1) Voir chapitre XII.

(2) Citation extraite du rapport inséré dans le *Bulletin statistique des finances* du mois de juin 1888.

l'ensemble des recettes et des dépenses dans son exposé financier, l'examen des parties restantes se poursuit d'une manière plus active, au cours même de l'exercice, jusqu'au mois d'août ou de septembre. Les Comités et la Chambre, continuant à fonctionner comme il est dit précédemment, résument les résultats de leurs travaux successifs dans une série de *votes on accounts* (1), répartis, on le voit, sur un espace de six mois environ.

Ce sont bien là des douzièmes provisoires (2), votés en attendant que la loi de finances intervienne.

Cette loi de finances apparaît enfin dans son entier, sous le nom d'*act of appropriation*. L'*act of appropriation* (3) récapitule les votes partiels rendus depuis l'ouverture des travaux des Comités, leur donne l'unité et le caractère définitif qui leur manquaient jusque-là, attribue à chacun des crédits le cadre du chapitre budgétaire, ou *vote*, qui le concerne spéciale-

(1) Dans la séance de la Chambre des communes du 17 mai 1888, la procédure des *votes on accounts* a été vivement critiquée par MM. H. Fowler et O'Connor. Le lord de la Trésorerie, M. Smith, a reconnu, lui-même, qu'une réforme devenait nécessaire, et un Comité a été chargé d'en étudier les bases. Mais il ne s'agit que de la procédure seulement des *votes on accounts* et non pas de leur principe même. Tant que l'année financière s'ouvrira le 1er avril et que le Chancelier de l'Échiquier fera son exposé dans les environs mêmes de cette date, la nécessité des douzièmes provisoires subsistera, sans que personne songe à la contester.

(2) M. Paul Leroy-Beaulieu, dans *l'Economiste français*, apprécie ainsi, avec son habituelle supériorité de vues, les motifs qui justifient en Angleterre le système des douzièmes provisoires : « Ce qui permet aux Anglais de ne pas souf- « frir du vote du budget dans le courant de l'exercice, c'est l'autorité ministé- « rielle, qui, chez eux, est intégrale, et l'habitude de la Chambre de ne prendre « aucune initiative directe dans les questions budgétaires. Comme il n'est pas « question, chaque année, dans la Chambre des communes, de tout bouleverser, « impôts et services publics ; comme le ministre des finances est à peu près « assuré, pour peu que ses propositions ne soient pas absolument contraires au « sentiment national, de n'être pas en butte à l'opposition taquine d'une multi- « tude de réformateurs improvisés, il y a bien moins d'inconvénients en Angle- « terre que chez nous à ce que le budget ne soit pas voté avant le commence- « ment de l'exercice. En France, au contraire..., où tout dépend des votes tou- « jours imprévus de groupes indisciplinés, l'établissement du budget en cours « d'exercice expose toute l'administration à un regrettable désarroi. » (*Économiste français*, 14 janvier 1888.)

(3) Le mot *appropriation* signifie attribution des crédits à chaque vote ou subdivision budgétaire. Jusqu'au bill d'appropriation, en effet, les *votes on accounts* ne se composent que de crédits partiels autorisés en bloc. Le *bill d'appropriation* classe ces crédits dans leurs subdivisions respectives, en les récapitulant.

ment, en un mot, dresse le budget général. Sa promulgation est entourée de beaucoup de solennité. Le souverain accepte, soit en personne, soit par procuration, la bénévolence que ses très loyaux sujets ont *très joyeusement* votée, le tout exprimé en phrases sacramentelles empruntées à la langue française.

Cette institution régulière de douzièmes provisoires dans des pays aussi bien administrés (1) mérite donc, comme nous le disions, de fixer l'attention (2). Le jour où, suivant l'exemple de l'Angleterre et de la Belgique, les douzièmes provisoires occuperont une place légitime dans nos codes de comptabilité, on les verra rendre, sans doute, chez nous les mêmes services que dans ces deux pays, et cesser, en tous cas, de mériter les justes reproches dont ils sont aujourd'hui l'objet. Telle était déjà, on s'en souvient, la conclusion du chapitre IV.

En résumé, si nous laissons de côté les cas exceptionnels de budgets intégralement votés, dans quelques pays, pour plusieurs années, de portions de budgets votées, ailleurs, pour plusieurs années, et de budgets votés pour moins d'une année, d'une manière générale, le budget, par son essence même, demeure annuel.

En France, aucun texte de loi n'a prescrit cette annualité. A défaut de loi, le décret réglementaire du 31 mai 1862 stipule que : « Les recettes et les dépenses publiques à effec- « tuer pour le service de chaque exercice sont autorisées par « les lois annuelles de finances. » (Art. 30.) En outre, ces lois

(1) « Les peuples chez qui l'examen du budget fait l'objet d'une discussion « approfondie ont régularisé l'usage des crédits provisoires et l'ont constitué en « pratique normale... On considère qu'ils valent beaucoup mieux que le vote « d'urgence et hâtif des budgets, à la veille de l'ouverture de l'exercice. On voit « que, chez les peuples qui passent, avec raison, pour avoir des finances régu- « lières, les douzièmes provisoires n'ont pas le caractère qu'on leur attribue en « France. » (Rapport de la Commission du budget sur les douzièmes provisoires de 1888, par M. Yves Guyot, député, 15 décembre 1887.)

(2) En Italie, les douzièmes provisoires revêtent le même caractère qu'en France. Ils y ont été souvent mis en pratique, notamment en 1886-87, année où le provisoire a duré près de huit mois, le budget de 1886-87 n'ayant été voté que le 19 février 1887, bien que l'exercice commence le 1er juillet.

annuelles de finances, depuis 1877, ont soin de mentionner à chacun de leurs articles, et de répéter à l'article final, que les autorisations de recettes et de dépenses sont exclusivement données pour la seule année dont le budget porte la date. Par là se trouve alors expressément consacrée chez nous l'annualité des budgets, laquelle cependant, nous le répétons, n'est inscrite dans aucune loi spéciale, ni même dans la Constitution. Une autorité dans la matière (1) écrivait récemment : « Le principe du vote annuel du « budget n'est pas inscrit dans les lois constitutionnelles de 1875 ; « est-ce une raison pour n'en pas tenir compte ? Vous ne le croyez « pas, ni moi non plus. Le suffrage universel n'est pas non plus « mentionné dans ces lois, et c'est cependant la base des pouvoirs « publics. Le vote annuel du budget est consacré par toutes nos « lois de comptabilité. Il est de l'essence de notre droit parlemen- « taire ; il est, depuis la Révolution de 1789, de droit constitu- « tionnel. »

(1) Lettre de M. H. Wallon du 15 mai 1899.

CHAPITRE XV

VOTE DE LA CHAMBRE HAUTE. — POUVOIRS BUDGÉTAIRES RESPECTIFS DES DEUX CHAMBRES. — CONFLITS ANNUELS

§ 1er. Rôle budgétaire de la Chambre haute. La priorité de l'examen et du vote des lois de finances est attribuée partout à la Chambre des députés. Celle-ci, dans quelques pays, jouit encore d'autres prérogatives à l'encontre de la Chambre haute. Conflits entre les deux Chambres en Italie à propos de la suppression de l'impôt sur la mouture; aux Etats-Unis, à propos de divers dégrèvements et des dépenses militaires. Situation de la Chambre des lords, en Angleterre. Conflits avec les Communes, en 1860, à l'occasion de la suppression des droits sur le papier. — § 2. Pouvoirs budgétaires respectifs des deux Chambres en France. Texte de la Constitution de 1875: discussion relative à son interprétation, conflits annuels: le Sénat cède sans que la jurisprudence soit fixée. *Modus vivendi* proposé. — § 3. Vote définitif du budget par le Sénat. Promulgation de la loi de finances.

§ 1er. — *Rôle budgétaire de la Chambre haute dans les différents pays.*

D'après les constitutions de tous les pays parlementaires, la Chambre des députés, autorité primordiale en matière de budget, partage sa puissance législative et financière avec une autre Chambre issue moins directement qu'elle des suffrages populaires, souvent même choisie par le souverain seul, qui porte les noms de Sénat, Chambre des pairs, Chambre des seigneurs, Chambre des lords, etc., ou, d'une manière plus générale, de Chambre haute. La loi du budget n'acquiert sa force définitive qu'après avoir été votée par les deux Chambres, dont l'association forme le *parlement.*

Mais si la Chambre des députés et la Chambre haute votent conjointement le budget, elles le font avec des pouvoirs inégaux. Partout certaines prérogatives sont réservées à la Chambre des députés, en raison de son origine.

La prérogative la plus universellement attribuée à la Chambre des députés est la priorité. Cette priorité d'examen et de vote de la loi de finances ne constitue pas une vaine préséance : priorité en matière de budget équivaut presque à primauté. Celui qui, le premier, aménage le budget et le revêt de son empreinte, a beaucoup de chances d'en demeurer maître; il devient difficile de bouleverser après lui ses combinaisons d'équilibre des recettes et des dépenses. Sur ce premier point, toutes les Constitutions paraissent d'accord. Pour les lois ordinaires, l'ordre des présentations et des votes demeure, le plus souvent, facultatif. Mais, en matière de finances, tous les textes que nous avons sous les yeux sans exception proclament que les députés recevront directement des mains du gouvernement le projet de budget et lui donneront, les premiers, leur sanction. La Chambre haute n'intervient qu'en second lieu.

Voilà qui confirme les idées d'attribution exclusive du *droit budgétaire* aux représentants du pays, dont le préambule de ce travail a tracé la genèse.

Certains pays, tels que l'Italie, les États-Unis, la Suède, etc., se contentent de cette priorité, en dehors de laquelle les pouvoirs des deux assemblées deviennent égaux.

Le statut fondamental du 4 mars 1848, encore en vigueur aujourd'hui en Italie, dit : « Art. 10. L'initiative des lois appar-
« tiendra au roi et à chacune des deux Chambres. Toutefois, toute
« loi établissant un impôt, ou approuvant des bilans et comptes
« de l'État, sera présentéé d'abord à la Chambre des députés. » Le Sénat italien a donc la faculté de remanier, à son gré, le budget que la Chambre des députés lui transmet; il peut augmenter ou diminuer le chiffre des dépenses, accroître ou réduire celui des recettes, comme bon lui semble, sans que les décisions préalables de l'autre assemblée entravent son initiative. Nécessairement, il n'use de cette faculté constitutionnelle qu'avec une très grande réserve.

Cependant, en 1879 et dans les années suivantes, on l'a vu opposer un refus persistant à l'abolition de l'impôt sur la mouture, votée par les députés. L'impôt sur la mouture, établi en 1868, sur la proposition du ministre Cambray-Digny (loi du 7 juillet 1868), frappait la conversion du blé en farine, la mouture du blé, le pain,

en un mot, c'est-à-dire l'objet le plus essentiel à la vie. Le parti politique arrivant au pouvoir en 1879 avait promis, dans ses programmes électoraux, de le supprimer (1). Mais comme son produit s'élevait à 80 millions, malgré le vote par les députés d'une loi du 7 juillet 1878, prononçant l'abolition complète de tous droits de mouture, à dater du 1er janvier 1883, le Sénat, scrupuleux gardien de l'équilibre budgétaire, crut devoir s'opposer à un dégrèvement aussi considérable sans désignation de ressources nouvelles pour combler le déficit. (Vote du Sénat du 25 juin 1879.) Il agit ainsi quatre fois de suite, jusqu'à ce que la Chambre, comprenant ses avertissements, ait voté une série d'impôts (relèvement des tarifs sur l'alcool et le pétrole, réorganisation de la loterie, etc.), dont le produit parût susceptible d'équivaloir à celui du droit remplacé (19 juillet 1880). Alors, d'un commun accord, l'impôt odieux de la mouture disparut définitivement du budget de l'Italie, à dater du 1er janvier 1884.

L'égalité des droits budgétaires entre les deux Chambres se rencontre aussi, avons-nous dit, aux États-Unis, dont la Constitution s'exprime ainsi : « Section 7. Tout bill concernant la levée d'un « impôt (2) devra prendre naissance à la Chambre des représen- « tants. Mais le Sénat pourra y proposer ou y voter des amende- « ments comme aux autres bills. » (Constitution fédérale des États-Unis du 17 septembre 1787.) (3).

(1) L'impôt sur la mouture avait toujours été, depuis son début, extrêmement impopulaire en Italie. L'intervention des carabiniers devint souvent nécessaire pour protéger les ingénieurs chargés d'installer les compteurs et de surveiller leur fonctionnement dans les moulins. Son gros produit formait sa seule excuse. Dès que les Italiens se crurent assez riches, ils n'hésitèrent donc pas à répudier, très justement, cette taxe assise sur un objet de première nécessité, que la science financière, telle que nous l'exposons dans d'autres parties de ce cours, réprouve absolument, d'accord avec le sentiment populaire.

(2) « Le texte constitutionnel originairement proposé dans la Convention de « Philadelphie établissait que les bills *for raising or appropriating money*, « c'est-à-dire, tant les bills de recettes que les bills de dépenses passeraient « d'abord par la Chambre. Le texte finalement adopté ne laissa subsister ce pri- « vilège que pour la première catégorie de bills (*for raising revenue*, bills de « recettes). » (*Études de droit constitutionnel*, par E. Boutmy.) Néanmoins, ajoute l'auteur, d'après un usage aussi ancien que la Constitution même, les bills de dépenses passent, comme les bills de recettes, à la Chambre des représentants en premier lieu.

(3) Il existe aux États-Unis trois pouvoirs distincts : le pouvoir exécutif, la

Les *Études de droit constitutionnel* de M. Boutmy, dont nous voudrions multiplier les citations, définissent ainsi les pouvoirs budgétaires du Sénat : « Les bills de finances votés par les repré-
« sentants sont renvoyés au Sénat, qui peut les amender. Le
« Sénat use très largement de ce droit d'amendement; il en a
« même quelquefois abusé. Quand un bill de finances, modifié
« par le Sénat, revient à la Chambre, c'est ordinairement à une
« époque avancée de la session. Or, il est de règle que la Chambre
« ne prenne pas même connaissance des amendements du Sénat :
« elle refuse d'y adhérer sans les entendre. Le Sénat les maintient
« et l'on renvoie le bill, d'un commun accord, à une conférence
« mixte, formée de trois représentants et de trois sénateurs. Cette
« Commission examine, discute, élabore une transaction et la
« soumet avec son rapport aux deux Chambres du Congrès. Croit-
« on qu'à ce moment une discussion de détail s'engage à la
« Chambre? Point du tout..... La Chambre, comme le Sénat, doit
« accepter ou rejeter le tout, tel qu'il est sorti de la délibération de
« la conférence. On voit sans peine l'immense avantage que cette
« procédure ménage au Sénat..... Il suffit que trois sénateurs,
« membres de la Commission, montrent un peu de ténacité, pour
« que la majorité des modifications recommandées par le Sénat
« soient conservées dans le texte, dit de conciliation, que les re-
« présentants, faute de temps, seront amenés à ratifier. »

Le Sénat américain, à diverses reprises, usa des droits ainsi conférés à son profit par la Constitution. En 1871, par exemple, alors que les budgets se réglaient par ces larges excédents, qui, depuis la guerre de Sécession, avaient déjà permis de supprimer près de

Chambre des représentants et le Sénat, chacun d'eux avec son domaine propre, circonscrit par la Constitution : « La Convention de Philadelphie, dit M. Boutmy,
« pénétrée jusqu'à la superstition de la théorie de Montesquieu, a mis tous ses
« soins à tenir les pouvoirs séparés. Les routes qu'elle leur a tracées sont inva-
« riablement parallèles ; elles ne se croisent nulle part. Ils peuvent se voir, se
« menacer du regard, ou avec une voix lointaine ; mais il n'y a pas de carre-
« four où ils puissent se rencontrer, se prendre corps à corps et engager une
« lutte qui laisse à l'un d'eux l'avantage et le dernier mot. »

La Chambre des représentants et le Sénat composent le Congrès, où ils représentent deux éléments différents : la Chambre des représentants est l'image du peuple des Etats-Unis, considéré comme ne formant qu'une seule nation. Le Sénat personnifie les États particuliers.

douze cents millions de taxes, les sénateurs protectionnistes et les représentants libre-échangistes ne pouvant s'accorder sur la nature des dégrèvements à opérer, il fallut réunir plusieurs fois les conférences dont on parlait ci-dessus. Cent millions étaient à dégrever. La Chambre voulait diminuer les droits de douane, tandis que le Sénat s'obstinait à appliquer les réductions aux droits intérieurs exclusivement. Le conflit dura plus d'un mois. Enfin, une transaction conclue au profit des contribuables accorda 260 millions de réductions d'impôt, au lieu de 100 millions.

En juin 1876, à la fin de l'année fiscale 1875-1876, au moment où le nouvel exercice allait s'ouvrir, le 1er juillet 1877, les discussions se renouvelèrent au sujet des crédits de l'armée. La Chambre s'obstinait à réduire ces crédits dans des proportions qui semblèrent excessives au Sénat : malgré les transactions successives, qui ne faisaient plus porter le conflit que sur quinze millions de francs, on ne parvenait pas à s'entendre. L'année fiscale expira sans qu'aucun vote de crédit ait été obtenu; le payement de la solde des troupes dut être suspendu. « Nous avons une armée en « service, disait le message présidentiel, autorisée par la loi et « ayant droit d'être payée, mais sans fonds disponibles pour cet « objet. » Enfin, une allocation provisoire fut votée, puis une nouvelle transaction ramena la réduction définitive à 10 millions, au lieu de 15 millions de francs; les services reprirent alors leur marche régulière. Depuis cette époque, aucun conflit d'aussi grave apparence ne s'est renouvelé.

Mais la priorité ne suffit pas à d'autres pays qui, par des restrictions supplémentaires, limitent plus étroitement les pouvoirs de la Chambre haute. Dans cette seconde catégorie figurent la Belgique, la Hollande, la Prusse et l'Angleterre.

En Belgique aucune dépense nouvelle, ni aucune aggravation d'impôt ne peuvent être proposées par le Sénat, ou votées d'abord par lui (1). En Hollande, le droit de la première Chambre des États généraux consiste seulement à approuver, ou à rejeter en

(1) Le Sénat belge peut cependant amender ou rejeter toute proposition financière émanant de la Chambre des représentants.

bloc la loi de finances. En Prusse, de même, la Chambre des seigneurs ne peut qu'approuver ou rejeter, en bloc, le budget.

En Angleterre, « d'après une de ces maximes qui ont force de « de loi, sans être écrites dans aucun statut (1), toute l'initiative « des lois de finances appartient à la Chambre des communes », dit lord Brougham, dans son article du *Dictionnaire de la politique*. La Chambre des lords d'Angleterre, comme la Chambre haute de Hollande et de Prusse, ne possède donc d'autre alternative que d'approuver ou de rejeter le budget en bloc. Ici, cette alternative aboutit d'autant plus fatalement à l'impuissance que l'*act d'appropriation*, c'est-à-dire le budget même, n'est voté par les Communes qu'au mois d'août environ, comme l'ont expliqué les chapitres précédents. A cette époque, il ne reste à la Chambre des lords qu'un délai notoirement insuffisant pour étudier la loi de finances et surtout pour risquer d'en effectuer le renvoi en bloc aux Communes. Dès lors, son intervention budgétaire ne possède qu'un caractère honorifique, analogue à celui des solennités de la sanction royale d'*act d'appropriation* décrites plus haut.

Il suffit, d'ailleurs, pour le constater de lire les formules usitées dans le discours annuel du Trône : « Mylords et Messieurs, » dit la reine en débutant ; « Messieurs de la Chambre des Communes, » dit-elle seulement dès que les finances se trouvent en jeu. « Messieurs de la Chambre des Communes, j'ai donné l'ordre que « l'état des sommes nécessaires pour le service de l'année vous soit « soumis. »

L'autorité des lords cependant reprend son efficacité à l'égard du fonds consolidé qui, demeurant en dehors du budget annuel, ne peut être modifié que par des lois ordinaires. De même pour les *money-bills* ou lois spéciales d'impôts.

(1) M. Boutmy écrit à ce sujet : « En 1793, Hérault de Séchelles faisait demander à la Bibliothèque nationale un exemplaire des lois de Minos. On « commettrait une erreur toute pareille si l'on s'avisait de chercher le *texte* de « la Constitution anglaise. » Plus loin, il ajoute, au sujet de la Chambre des « lords : « Qu'on interroge les textes constitutionnels sur la division du Parle- « ment en deux Chambres ? Elle a commencé d'elle-même avant 1350 et s'est « perpétuée depuis, sans aucune loi. Sur le droit de priorité de la Chambre des « communes en matière d'impôt ? Ce droit, qui est stipulé expressément dans « la Constitution des Etats-Unis et dans la nôtre, n'est fondé, en Angleterre, « que sur le long usage. » (*Etudes de droit constitutionnel*, déjà citées.)

L'un de ces *money-bills*, en 1860, provoqua un conflit célèbre, cité dans tous les ouvrages de finances, que nous n'avons, par conséquent, qu'à rappeler. Il s'agissait de la suppression de l'impôt sur le papier. Adopté par la Chambre des communes, le projet fut repoussé par les Lords, dans l'intérêt de l'équilibre budgétaire (1). Une telle résolution ne pouvait manquer de soulever de vives récriminations. Les Communes prétendirent que leurs privilèges séculaires étaient violés, que le système financier de l'Angleterre se trouvait bouleversé, etc.; jamais, dirent-elles, jusqu'ici, la Chambre haute ne s'est permis de reviser nos calculs d'équilibre de recettes et de dépenses. Des consultations furent rédigées, des déclarations votées, de volumineux rapports publiés.

Mais, en somme, comme la légalité avait été strictement respectée, il fallut bien se soumettre, jusqu'à ce que la découverte d'un procédé pseudo-légal permît de forcer la main à la Chambre des lords. L'année suivante, en effet, le gouvernement (2), cessant de procéder par voie de *money-bill*, intercala, dans le corps de l'*act d'appropriation*, une disposition supprimant l'impôt sur le papier. Contrainte alors de rejeter le budget en bloc ou de l'accepter tel quel, impuissante à statuer isolément au sujet de l'impôt sur le papier, la Chambre haute donna implicitement et par force son approbation à sa disparition. C'est le plus important différend dont l'histoire d'Angleterre nous fournisse l'exemple (3).

§ 2. — *Pouvoirs budgétaires respectifs des deux Chambres en France. — Conflits annuels.*

On s'étonne, sans doute, que cette revue des principaux pays ne comprenne pas la France : il est très difficile, en effet, de lui

(1) La seconde lecture du bill fut ajournée à six mois, ce qui équivalait à son rejet.

(2) M. Gladstone dirigeait alors les affaires, avec le titre le premier lord de la Trésorerie.

(3) M. de Franqueville, dans son grand ouvrage sur la *Constitution de l'Angleterre*, et Sir Erskine May, dans son *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, citent un certain nombre d'autres cas de conflits moins célèbres entre les deux Chambres.

assigner sa place. Chaque année, la question des droits financiers de la Chambre et du Sénat revient vainement chez nous en discussion. Le Sénat cède, en général, avec une méritoire abnégation; mais il cède en maintenant théoriquement ses prétentions, ce qui continue à laisser la jurisprudence en suspens.

Cette jurisprudence repose exclusivement sur l'interprétation du texte constitutionnel suivant, qu'il importe de lire avec attention, puisque chaque opinion y découvre sa justification : « Le Sénat a, « concurremment avec la Chambre, l'initiative et la confection « des lois. Toutefois, les lois de finances (1) doivent être, en pre- « mier lieu, présentées à la Chambre des députés et votées par « elle. » (Loi constitutionnelle du 28 février 1875, art. 8.) La difficulté naît des trois derniers mots : *votées par elle.*

Pour ne rien avancer de compromettant dans un conflit entre deux pouvoirs aussi considérables, empruntons textuellement aux partisans des droits de l'une et l'autre assemblée leurs propres explications.

En faveur des pouvoirs du Sénat, l'article 8 de la Constitution de 1875 s'interprète de la manière suivante : « On ne peut pas « exprimer plus clairement et en termes plus nets que les deux « Chambres ont un droit absolument égal, laissant toutefois à la « Chambre des députés la priorité pour les lois de finances, privi- « lège considérable, car, qui fait le premier le budget en est véri- « tablement le maître. » Quant aux mots : *et votées par elle,* nœud de la difficulté, avons-nous dit, le promoteur et rapporteur de la loi constitutionnelle de 1875 les commente ainsi lui-même : « Nous avons dit : présenté *et voté,* nous avons joint les deux ter- « mes, mais pourquoi? C'était pour éviter tout subterfuge, afin « qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre; si « la Chambre traîne en longueur, si elle met du mauvais vouloir,

(1) Toutes les lois de crédits et d'impôts sont comprises dans l'expression *lois de finances* employée par la Constitution. Le commentaire des lois constitutionnelles de M. Poudra le spécifie formellement. Il ajoute : « De cette expression « générale, *les lois de finances,* il suit que toutes les lois qui intéressent, à un « degré quelconque, les finances publiques doivent être soumises d'abord au « vote des députés. L'obligation existe pour les lois qui touchent aux finances « des communes et des départements, comme pour celles qui touchent aux « finances de l'Etat. »

« eh bien ! nous la présenterons au Sénat, qui pourra la voter et, « par ce vote, nous pèserons sur la Chambre. » (Discours de M. Wallon, sénateur, 24 juillet 1884.)

Ainsi, d'après ce commentaire, les mots *et votées par elle* n'auraient été ajoutés au mot *présentées* qu'afin de prévenir la velléité éventuelle du gouvernement de soustraire le projet de loi de finances à la Chambre des députés aussitôt après sa présentation.

Pour les députés, le sens des mots *et votés par elle* est tout autre. D'abord, disent-ils, l'assemblée nationale a voté l'article 8 de la Constitution de 1875 sans discussion : son rapporteur n'est donc plus autorisé aujourd'hui à préjuger rétrospectivement l'intention des votants, d'après le souvenir lointain de ses intentions personnelles. Du moment qu'aucune discussion n'éclaire le texte, ce texte seul doit être consulté. Or, que veut-il dire sinon que le Sénat, en matière de finances, peut exclusivement délibérer sur les dispositions préalablement votées par la Chambre des députés. « Les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la « Chambre des députés et votées par elle. » Dès lors, quand la Chambre des députés n'a pas inscrit une dépense au budget, quand elle n'a pas sanctionné un impôt (1), ou, mieux encore, quand elle a expressément rejeté une proposition de recette ou de dépense formulée par le gouvernement, le Sénat n'a pas les moyens de délibérer à leur sujet. Comment et sur quoi délibérerait-il, puisque son initiative personnelle ne saurait lui créer de texte de discussion ? En un mot, toutes les parties des projets financiers

(1) Le Sénat, saisi avant la Chambre des députés d'un projet de loi sur la chasse, s'est trouvé arrêté par un légitime scrupule, en arrivant à l'article qui fixe le prix des permis de chasse. Avait-il le droit de déterminer le tarif d'un impôt ? Il se décida à passer outre, sans se prononcer sur le principe, dont l'application lui parut secondaire dans la circonstance. (Séance du Sénat du 20 novembre 1886, amendement de M. Bozérian.)

De même, au cours de la discussion du Tarif général des douanes, quelques députés prétendirent que le Sénat n'avait pas le droit de modifier le vote des députés, parce qu'il s'agissait d'un impôt. « Jamais les lois de douanes n'ont été « considérées comme des lois d'impôt. La question constitutionnellement ne « peut donc pas être soulevée, » dit le rapporteur. (Chambre des députés, 21 décembre 1891), et la Chambre encore passa outre.

soumis à l'examen du Sénat doivent avoir été votées préalablement par l'autre assemblée.

« Ou les mots n'ont pas de sens, ou l'article 8 de la loi constitu-
« tionnelle veut dire ceci : c'est que lorsqu'une loi de finances n'aura
« pas été votée par la Chambre des députés en premier lieu, elle
« ne pourra plus l'être par le Sénat. Sans quoi, si on admettait
« que le Sénat pût voter le premier un crédit ou un impôt, et que
« cette disposition pût devenir la loi par le vote ultérieur de la
« Chambre, émis après celui du Sénat, ce serait donc la Chambre
« qui voterait en second lieu, tandis qu'elle doit voter en premier
« lieu. Messieurs, c'est absolument évident. » (Discours de M. Ju-
« les Roche, député, séance du 30 décembre 1883.) (1).

On va même jusqu'à dire que la Chambre des députés possède dans les questions financières non seulement la priorité, c'est-à-dire le *premier mot*, mais aussi le *dernier mot*. A la rigueur cette prérogative du dernier mot se concevrait encore à l'égard des dispositions que la Chambre des députés a retranchées du budget : alors les députés ont le dernier mot, puisqu'ils ont mis le Sénat dans l'impossibilité de délibérer, faute de texte voté. Mais, à l'égard des dispositions maintenues au budget sur lesquelles se produit un désaccord de chiffre ou de rédaction, la théorie du dernier mot en faveur des députés ne repose plus sur aucun argument constitutionnel; elle découle seulement de raisonnements fantaisistes, tel que le suivant : En cas de conflit, il faut que l'un des deux finisse par céder; or, qui doit céder si ce n'est le Sénat, que la Constitution désigne, elle-même, comme inférieur à la Chambre en matière de budget?

Bien que mal étayée, comme on le voit, la formule du *premier* et du *dernier mot* n'en a pas moins fait son chemin. Ses partisans la proclament à chaque occasion depuis les débuts de la Constitution : « C'est à la Chambre des députés, de quelque nom qu'elle soit
« désignée, qu'appartient, en matière de finances, le premier et

(1) Quelques interprétateurs du mot *voté* ayant prétendu que, quand la Chambre rejette une disposition, cette disposition, ayant été l'objet d'un vote, rentre dans la compétence constitutionnelle du Sénat, le même orateur répondait : « Vous « devriez dire aussi que lorsqu'une loi a été rejetée par le Sénat et par la « Chambre des députés, elle a été votée par les deux Chambres. »

« le dernier mot. » (Discours de Gambetta, 28 décembre 1876.) « Ce « qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est « que, lorsqu'en matière de loi de finances la Chambre des dépu- « tés a dit son premier mot, le Sénat a bien, par l'organe de son « rapporteur, de ses Commissions et du Cabinet lui-même, le « droit de faire ses remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il « trouve tel ou tel impôt, telle suppression de crédits injustes ou « inopportuns, mais que le Sénat n'a que ce droit. Les remontran- « ces, les observations du Sénat un fois présentées à la Chambre, « le droit du Sénat est épuisé. La Chambre des députés statue en « dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote- « là est sans appel et sans cassation. » (Projet de revision déposé par le gouvernement, 14 janvier 1882.)

Le *Congrès*, seule autorité à laquelle pouvait incomber le droit de trancher la question, s'est abstenu de se prononcer jusqu'ici. Réuni à Versailles en 1884, et saisi d'un projet spécial de revision de l'article 8 de la Constitution, il élimina, par un vote formel de *question préalable*, toute discussion relative aux attributions financières du Sénat. De même, à chaque conflit annuel, les Chambres évitent toujours de vider théoriquement le litige sans cesse renaissant (1).

Sans vouloir trancher une aussi délicate question, nous nous hasarderons cependant à lui chercher, comme le font les partisans de la théorie du premier et du dernier mot, une solution en dehors du texte énigmatique de la Constitution. Cette solution a été très sagement formulée par le gouvernement lui-même, en 1885; d'après lui, chaque assemblée doit avoir le dernier mot dans le sens le plus favorable au contribuable. « C'est la doctrine du dernier

(1) Le président du Conseil des ministres en donnait la description suivante dans un rapport officiel de 1882 : « La Chambre des députés rejette un crédit; « le Sénat le reprend et l'adopte. Le budget revient à la Chambre. La Chambre « retranche une seconde fois le crédit. C'est une navette, un va-et-vient inces- « sant, qui ne prend fin que parce qu'on arrive au 31 décembre, à une heure où « la prolongation du conflit menace de tout arrêter, le payement des coupons « de rentes, la solde des troupes, le traitement des fonctionnaires..... Alors « seulement, on transige tant bien que mal. » Le président ajoutait, sous sa responsabilité : « plutôt mal que bien. » (Exposé des motifs présenté par le président du Conseil des ministres au sujet d'un projet de revision de la Constitution, (14 janvier 1882).

« mot *alternatif*, accordé, suivant les cas, à l'une ou l'autre « Chambre..... Je dis au Sénat : vous avez le dernier mot pour em- « pêcher la création d'une dépense nouvelle. De même, la Cham- « bre doit avoir le dernier mot pour empêcher le rétablissement « d'un crédit qu'elle a condamné. » (Discours de M. Jules Ferry, président du Conseil, séance de la Chambre, du 9 mars 1885.) — « Il est de bonne politique que chaque Chambre s'incline dans sa « seconde délibération, devant la volonté de l'autre, quand il s'agit « de suppression ou de réduction de service. » (Rapport fait par M. Dauphin, 19 mars 1885.)

Il serait, en résumé, possible d'admettre un compromis sur ces bases : 1° En cas de dissentiment, l'intérêt du contribuable prévaudra ; 2° Chacune des deux Chambres pourra empêcher l'autre de modifier, par voie budgétaire, les services constitués par des lois organiques.

Mais les passions politiques ne semblent vouloir accéder à aucune idée de transaction. D'ailleurs, certains esprits philosophes prennent leur parti de cet état de lutte persistant : « Vidons les « conflits au jour le jour, quand ils se présentent..., gardons-nous « des formules trop absolues. » (Discours du président du Conseil, 9 mars 1885.) « C'est le fond même du régime parlementaire : « c'est une des conditions qui résultent de l'existence des deux « Chambres et je vous défie d'en sortir. Par cela seul que notre Con- « stitution a consacré la division du pouvoir législatif, elle admet, « non pas assurément la nécessité des conflits, mais leur possibi- « lité..... Il faut laisser les deux Chambres poursuivre ces négo- « ciations, qui peuvent parfois être laborieuses, mais qui sont la « condition du régime parlementaire et qui aboutissent d'autant « plus facilement à un accord que la Constitution fait de la conci- « liation une nécessité politique de tous les jours. » (Discours de « M. Ribot, député, 9 mai 1885.)

Ce sont là, ajoute-t-on sur une mode plus familier, des querelles de ménages, des tiraillements entre conjoints, lesquels, au fond, ne sauraient se passer l'un de l'autre : le lien est indissoluble et personne ne désire le rompre.

Nous avions donc raison, jusqu'à plus ample informé, de n'as-

signer aucun rang précis à la France parmi les nations dotées de Chambre haute.

Il faut cependant ajouter qu'en France le Sénat subit, par le fait de l'époque tardive à laquelle les députés lui envoient le budget, un amoindrissement d'attribution beaucoup plus effectif que tous ceux sur lesquels ont vient de discuter. En quelques semaines souvent, sous la menace d'un conflit (1), sous la menace de la responsabilité des douzièmes provisoires qui deviendront nécessaires, l'assemblée du Luxembourg doit avoir examiné, discuté et voté la loi de finances qui séjournait depuis dix mois au palais Bourbon. Sous prétexte d'abnégation patriotique, d'amour du bien public, d'esprit de concorde, etc., le Sénat se résout, chaque année, tout en protestant platoniquement, à sacrifier sa personnalité. Nous n'avons pas à parler ici de cette déchéance volontaire, puisque les textes constitutionnels ne se trouvent plus en jeu.

§ 3. — *Vote du budget par le Sénat.*

La discussion et le vote des budgets suivent, avons-nous dit, au Sénat, la même procédure qu'à la Chambre des députés. Après la discussion générale, s'ouvre la discussion par article, où chaque article de loi, chaque chapitre de dépense inséré dans les états annexes font l'objet d'un vote spécial. Puis, une fois les diverses parties du projet successivement adoptées, le vote d'ensemble, au scrutin public, confère à la loi tout entière l'approbation définitive du second Corps législatif. Il semble superflu de retracer le détail de ces formalités.

(1) « C'est le conflit ! je viens supplier le Sénat de ne pas le créer ! » Ce spectre du conflit réussit infailliblement à précipiter les votes du Sénat, malgré les délais d'une insuffisance invraisemblable qui lui sont réservés. « Messieurs, je viens « supplier le Sénat de vouloir bien voter immédiatement le budget qui doit être « promulgué demain matin..... Je vous déclare que je suis dans la nécessité de « faire appel à votre patriotisme, à votre sagesse, pour accepter le budget tel « qu'il vous arrive de la Chambre. Il y a, Messieurs, à le faire, une urgence « absolue. » (Discours de M. Tirard, président du Conseil, ministre des finances. Sénat, 30 mai 1888 au soir.)

Voir encore les séances du 2 juillet 1889, du 6 août 1890, etc., etc., enfin les séances de la fin de l'année 1895, alors que, depuis le dépôt du rapport de la Commission (18 décembre), il ne restait plus au Sénat que 12 jours pour discuter et voter le budget de 1896. Voir aussi les séances du 30 mai 1899.

Notons cependant que lorsque des désaccords se produisent entre les deux assemblées et que, par suite, le budget doit revenir plusieurs fois devant chacune d'elles, la discussion et le vote y portent alors seulement sur les points en litige.

Généralement, après deux ou trois va-et-vient, tout au plus, le temps pressant, l'accord se réalise au moyen de concessions mutuelles.

Le budget devient alors une loi de l'État, que le pouvoir exécutif promulgue dans les délais et les formes ordinaires et dont le *Journal officiel* publie le texte *in-extenso*.

CHAPITRE XVI

CRÉDITS ADDITIONNELS. — MESURES PRISES A LEUR ENCONTRE. — BUDGETS RECTIFICATIFS. — VIREMENTS

§ 1er. Les crédits additionnels se justifient dans certains cas exceptionnels. Mais leur excès trop habituel en fait la plaie des finances. Ils détruisent l'aménagement des budgets et favorisent l'accroissement des dépenses. Récriminations incessantes à leur encontre. — § 2. Mesures d'ordre secondaire destinées à enrayer leur progression: indication des voies et moyens, affichage périodique, projets mensuels, contre-seing du ministre des finances. Ces divers palliatifs tombent en désuétude, ou demeurent impuissants. — § 3. Budgets rectificatifs, mis en pratique de 1862 à 1870 en France, définitivement adoptés en Italie. Leur influence restrictive sur les crédits additionnels. Inconvénients qu'ils présentent d'autre part. — § 4. Les virements de crédits suppriment les crédits additionnels en apparence seulement; en réalité, ils deviennent la source des plus graves abus, comme on l'a vu, en France, de 1862 à 1870. Les virements ont disparu définitivement de notre comptabilité en 1871.

§ 1er. — *Crédits additionnels. Leur raison d'être et leurs dangers.*

L'imprévu joue trop fréquemment son rôle dans les affaires humaines pour qu'il soit possible d'assigner une complète immutabilité aux données primitives de la loi budgétaire. De si près que l'époque de la préparation du budget précède les faits accomplis, ceux-ci se chargeront toujours de modifier les prévisions les mieux établies, soit pour les recettes, soit pour les dépenses, en plus ou en moins. Ici, nous n'avons à nous occuper ni des recettes, ni des diminutions éventuelles de dépenses. Plus tard, seulement, nous considérerons en tous sens les variations que peuvent subir les prévisions financières. Pour le moment, il ne s'agit que des augmentations de dépenses postérieures au vote, c'est-à-dire, des *crédits additionnels.*

Définissons d'adord les crédits additionnels sans commentaires ; la suite des considérations développées dans le cours des deux chapitres suivants justifiera suffisamment la présente formule : « Les crédits additionnels sont des allocations budgétaires accor-« dées (1) postérieurement aux fixations de la loi annuelle de « finances. »

« Prétendre supprimer absolument les crédits supplémentaires « est une chimère, » disait le rapporteur du budget de 1871. « En « effet, il y aura toujours des services publics pour lesquels les « prévisions du budget, si larges qu'elles soient, se trouveront ac-« cidentellement en défaut. Il y aura toujours, soit à l'intérieur, « soit à l'extérieur des circonstances imprévues, impossibles « à prévoir, qui exigeront l'emploi de sommes excédant les res-« sources du budget. » (Rapport sur les suppléments de crédits de l'exercice 1871, par M. Casimir Périer, 31 août 1871.) Heureusement, l'imprévu ne surgit pas toujours sous une forme aussi terrible qu'au cours del'année 1871, dont le document précédent porte la date.

Dans les temps réguliers, en effet, les événements véritablement inopinés auxquels des suppléments exceptionnels doivent immédiatement pourvoir demeurent tout compte fait, assez rares. Parmi les événements de cette nature, on peut citer, à titre d'exemples, l'incendie de l'Opéra-Comique, dont la réinstallation a motivé un crédit immédiat de 500.000 fr. (Loi du 27 juillet 1887) ; précédemment, d'ailleurs, la loi du 29 juin avait alloué 200.000 fr. aux victimes; puis l'expérience de mobilisation décidée, comme il convient, à l'improviste, et comportant 7.100.000 fr. d'allocation additionnelle (loi du 29 juillet 1889) ; les frais de réception des princes tunisiens, de l'ambassade marocaine, du sultan de Tadjourah, en 1883, de l'escadre russe en 1893 ; les funérailles de Gounod, du maréchal de Mac-Mahon, en 1893, du président Carnot, en 1895 ; les indemnités aux victimes de la rupture de la

(1) Il faudrait rigoureusement dire *accordées par le parlement.* Mais comme, dans certains cas exceptionnels, le gouvernement ouvre seul des crédits additionnels, il semble préférable de laisser le mot *accordées* sans régime indirect

digue de Bouzey, en 1895, pour 5.200.000 fr.; les frais de représentation des ambassades françaises au couronnement du tsar Nicolas II à Moscou en 1896, les obsèques du président Faure en 1899, et surtout les conséquences de l'expédition de Fachoda, qui se traduisirent en 59.229.000 fr. de crédits. Mais la liste, tant que l'on n'y comprendra que des cas réellement exceptionnels et urgents, ne deviendra jamais bien longue. L'eussions-nous dressée complète que son total demeurerait toujours relativement peu important.

Abordons donc franchement la matière par son aspect le plus général. Malheureusement, après l'imprévu, voici les imprévisions, imprévisions tantôt intentionnelles, tantôt résultant de retards ou d'oublis inexcusables, créant ou augmentant des crédits que le budget primitif aurait dû régulièrement contenir.

Ces sortes de crédits additionnels, les plus habituels, nous le répétons, bouleversent l'économie du budget primitif, et favorisent la progression des dépenses.

Le premier reproche est facile à saisir. L'équilibre, que les préparateurs du budget ont si méritoirement cherché à rendre sincère et stable, se rompt, par la fôrce des choses, dès que des suppléments inopinés viennent surcharger sans compensation un des plateaux de la balance. « Devant le flot des dépenses autorisées additionnellement, aucune prévision budgétaire sérieuse n'est possible, toute prévoyance échoue, tout contrôle devient inefficace. » (Rapport de la Commission des finances du Sénat, 24 juillet 1885.) « Les imprévisions budgétaires ont un très grand inconvénient, « un inconvénient considérable; c'est de rompre l'unité du budget. » (Discours du rapporteur au Sénat, 10 juillet 1890.)

Bien plus, l'éventualité à peu près certaine des crédits additionnels décourage les préparateurs du budget et rend, par avance, leur travail stérile, leur recherche de l'équilibre inefficace ou mensongère. Il n'y a plus de budget, même en préparation, du moment que ses fixations doivent être bouleversées, du moment que les crédits votés ne constitueront pas, comme on devait le supposer, la limite immuable des opérations de l'exercice.

En second lieu, avons-nous dit, les crédits additionnels favorisent la progression des dépenses, parce que rien n'est plus dif-

ficile que de résister à l'entraînement des dépenses utiles ou soi-disant utiles, quand la nécessité de l'équilibre ne les limite plus. Au moment de l'élaboration du budget primitif, en effet, les crédits étant admis *au concours*, les meilleurs seuls passent, dans la mesure des *possibilités*. Mais, une fois le budget voté, les crédits ne subissant plus qu'un simple examen, tous ceux qui trouvent moyen de se faire suffisamment recommander sont reçus d'emblée. Alors, au lieu de voir une judicieuse sélection procéder à l'élimination des dépenses d'utilité secondaire ou douteuse, toutes débordent, parce que le législateur ne peut opposer à aucune d'elles l'argument invincible du *non possumus*.

Les administrations, qui le savent trop bien, ont presque toujours l'habileté de réserver leurs demandes les plus contestables pour cette époque où les juges deviendront moins sévères, moins bien préparés à la résistance, moins bien armés pour la défense des intérêts du Trésor.

C'est ainsi que, rompant d'abord l'unité du budget primitif et favorisant ensuite la progression des dépenses, les crédits additionnels, dans le vrai sens de leur nom, entraînent les finances publiques dans la voie du déficit.

§ 2. — *Mesures opposées à l'envahissement des crédits additionnels. Palliatifs d'ordre secondaire.*

Ces abus, que les orateurs et les écrivains financiers ne cessent de dénoncer depuis le début du siècle, ont été combattus de diverses manières.

D'abord, à titre de palliatif, la loi du 18 juillet 1836 contient la disposition suivante très rationnelle, du reste, à laquelle l'exécution seule a manqué : « A l'avenir, toute demande de crédits, faite « en dehors de la loi annuelle des dépenses, devra indiquer les « voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. » (Art. 5 de la loi du 18 juillet 1836, fixant le budget de 1837.)

Puisque les crédits additionnels, avons-nous dit, ont l'inconvénient de se présenter isolément sans contre-partie, en dehors de la balance du budget, la loi du 18 juillet 1836, pour y remédier, eut

l'idée d'exiger la désignation d'une ressource spéciale en regard de toute demande de suppléments de crédits ; de cette façon, pensait-elle, l'équilibre sera constamment maintenu, la balance du budget primitif toujours respectée.

Malheureusement l'exécution n'aboutit qu'à l'insertion de cette formule banale que répètent encore tous les projets de loi de crédits additionnels : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des « ressources afférentes aux besoins de l'exercice. » La loi de 1836 est devenue lettre morte.

Aussi, en 1851, pensa-t-on lui restituer son efficacité par un changement de formule : à l'avenir toute demande de suppléments de crédits dut contenir l'énonciation *précise* des voies et moyens affectés au payement de la dépense. Les auteurs de la proposition supposaient que cette nécessité de préciser opposerait un obstacle, pour le coup insurmontable, à la destruction de l'équilibre ; la Commission législative entra dans leurs vues. Mais, lors de la discussion publique, des orateurs demandèrent ce que signifiait exactement le mot *précis*, quelle serait la limite de la susdite précision. D'autres prétendirent que, pour être absolument *précis*, il faudrait créer un impôt nouveau à chaque demande de supplément de dépense, création superflue, le plus souvent, en raison de la progression normale des recettes. Bref, l'assemblée, effaçant le mot, se contenta de reproduire, en termes différents, l'idée de la loi de 1836 : « Le projet contient l'indication des voies et moyens « affectés au payement de la dépense. S'il ne peut y être pourvu « sur les ressources effectives de l'exercice, le projet mentionne « que le crédit est mis au compte de la dette flottante. » (Loi du 16 mai 1851, art. 3.) Cette dernière phrase de la loi découvrait, elle-même, la possibilité d'imputer les dépenses additionnelles sur les ressources de la dette flottante : ce qui donna naissance à la formule : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources de « la dette flottante (1). » Voilà tout ce qui reste aujourd'hui des dispositions des lois du 18 juillet 1836 et du 16 mai 1851.

Cependant, les exposés ministériels et législatifs continuaient à

(1) On y substitue souvent la formule : « Il sera pourvu à ces crédits au « moyen des ressources générales du budget ordinaire de l'exercice. »

déplorer l'extension des crédits supplémentaires, la plaie de nos budgets, s'écriait M. Dupin, sous le gouvernement de Juillet.

En 1849, autre palliatif. Pour éclairer le chaos des demandes de crédits additionnels, on proposa (1) de tenir affiché, dans la salle des conférences et des bureaux du palais législatif, un tableau, constamment à jour, de tous les suppléments de dépenses imputés sur les budgets en cours d'exécution. « Le tableau de « tous les crédits imputés successivement sur les ressources des « deux budgets en cours d'exécution sera dressé, tenu au courant « d'après les documents transmis à l'assemblée nationale par le « ministre des finances, et affiché dans les salles des conférences, « des commissions de finances et des bureaux. » (Loi du 18 novembre 1849, art. 1er.) Aucune loi postérieure n'ayant abrogé la loi du 18 novembre 1849, celle-ci semble toujours en vigueur théoriquement. Seulement, on parcourrait en vain aujourd'hui les salles du palais législatif, sans y découvrir l'affichage du tableau des crédits supplémentaires.

Dans le même ordre d'idées, la Commission du budget de 1876, sur l'initiative de M. Guichard, député, obtint du ministre des finances que, parmi les annexes de tous les projets de loi de crédits additionnels, figurerait un relevé des suppléments déjà votés, avec l'état de situation des exercices en cours. Cette prescription, bien qu'aucun texte de loi ne l'ait sanctionnée, demeure toujours en vigueur.

Mais combien serait-il plus simple de publier mensuellement, au *Journal officiel*, le tableau mis au courant des crédits supplémentaires! Cette publication périodique éclairerait le public et les Chambres bien plus régulièrement et plus sûrement que ne peuvent le faire des états annexés à des projets de loi, dont beaucoup de députés n'ont pas le temps de lire le contenu, et, en tous cas, ignorés du public. Ce serait un acheminement vers la publication complète au *Journal officiel* de la marche des dépenses publiques, qui devrait, corrélativement à celle de la marche des recouvrements, y figurer chaque mois.

(1) Proposition de M. Darblay aîné.

A la même époque, une loi du 12 août 1876 décida encore, toujours à titre de palliatif, que la présentation des projets de crédits additionnels ne pourrait plus avoir lieu que tous les mois. Jusqu'alors, ces projets se superposaient sans ordre, ni méthode. Dorénavant, le ministre des finances dut les conserver en portefeuille, pour les réunir en un seul projet mensuel; la forme, au moins, s'en trouva améliorée : « Le ministre des finances réunit en un « seul projet de loi toutes les demandes de crédits supplémentaires « ou extraordinaires dont le besoin s'est fait sentir dans les divers « services, pendant l'intervalle d'un mois au moins. » (Art. unique de la loi du 12 août 1876.) (1).

Nous pourrions encore mentionner l'obligation imposée au ministre des finances de contresigner, de concert avec les ministres compétents, les projets de crédits additionnels, et de les présenter lui-même aux Chambres. Diverses lois, parmi lesquelles celle du 16 mai 1851 spécialement, ont édicté ces garanties illusoires.

Jusqu'ici, donc, nous n'avons vu les pouvoirs publics lutter contre l'envahissement des crédits additionnels qu'au moyen de procédés superficiels, tendant seulement à mettre de l'ordre, à introduire de la clarté dans les opérations, sans attaquer le mal à sa racine. Voici la récapitulation des palliatifs précédemmen signalés :

Indication, dans le texte de chaque projet de loi, des ressources destinées à balancer les suppléments de crédits (lois du 18 juillet 1836 et du 16 mai 1851) ;

Inscription, sur un tableau affiché dans les salles du parlement et constamment tenu au courant, de la situation des crédits de chaque exercice en cours (loi du 18 novembre 1849);

Insertion du tableau des crédits additionnels votés ou proposés et de la situation provisoire des budgets à la suite des expo-

(1) Cette disposition semble tomber en désuétude, car un rapport de la commission du budget « constate avec regret qu'elle est de moins en moins obser« vée ». (Chambre des députés, 9 juillet 1895.) Il n'est pas surprenant que les administrations préfèrent multiplier et enchevêtrer les projets, car, grâce à leur confusion, elles trouvent moyen de faire passer plus facilement les crédits supplémentaires qu'elles désirent obtenir.

sés des motifs (décision de la Commission du budget en 1876);

Réunion, par paquets mensuels, des projets de crédits additionnels (loi du 12 août 1876);

Contre-seing du ministre des finances pour les demandes de suppléments de crédits (lois des 24 avril 1833 et 16 mai 1851).

§ 3. — *Budgets rectificatifs.*

Des mesures d'une portée plus étendue ont été expérimentées, spécialement les deux suivantes, qui méritent quelques développements :

1° Institution des budgets rectificatifs,

2° Institution des virements.

Le décret du 31 mai 1862 s'exprime ainsi à l'égard des budgets rectificatifs : « Art. 32. Le budget peut être rectifié, s'il y a lieu, pendant le cours de l'exercice, » disposition caduque aujourd'hui (dans son application seulement, car aucune loi postérieure ne paraît l'avoir abrogée), ne contenant pas, à proprement parler, une définition du budget rectificatif. On peut adopter la suivante : « Le budget rectificatif est un second budget, qui « modifie, s'il y a lieu, en cours d'exercice, les prévisions et les « autorisations contenues dans la loi annuelle de finances. »

Deux points essentiels ressortent de cette formule. D'abord, le budget rectificatif est un *budget*. Il doit donc prévoir et évaluer les recettes et les dépenses, conformément aux règles établies, en assurant l'équilibre des unes avec les autres. En outre, il constitue un *second* budget; par conséquent, il se substitue à la loi annuelle de finances rendue avant l'ouverture de l'exercice; il la rectifie et la remplace. Tels sont ses caractères essentiels.

Les budgets rectificatifs, bien que la Constitution de 1852 les autorisât en principe, ne furent introduits, d'une manière permanente, dans notre système budgétaire, qu'à partir de 1863, à la suite de la mise en application du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, pour subsister ensuite jusqu'aux dernières années de l'Em-

pire. Durant ces sept années, un second budget fut régulièrement présenté, discuté et voté en cours d'exercice, lequel second budget rectifiait les chiffres des recettes et des dépenses primitives et reconstituait l'équilibre que les événements avaient pu déranger depuis le vote de la loi de finances.

En général, le gouvernement présentait le budget rectificatif de l'exercice en cours, en même temps que le projet de budget du prochain exercice, c'est-à-dire dans les premiers mois de l'année. L'époque était, comme on le voit, très favorable pour une exacte évaluation des recettes et des dépenses ; les unes et les autres, revisées en présence des faits eux-mêmes, n'avaient plus grande chance de varier dans l'exécution. C'est là l'avantage du vote tardif des budgets, des douzièmes provisoires et du système anglais, comme il a été expliqué plus haut. « Avec cette revision « du budget de l'État, analogue à celle qui se fait depuis très « longtemps et très heureusement dans les administrations « communales, on peut réduire notablement les imprévus de la « fin de l'année. » (Discours de M. Vuitry, commissaire du gouvernement, 9 mai 1864, au sujet des budgets rectificatifs.) Plus loin, le même orateur ajoutait : « Quel est l'avantage de ces bud- « gets rectificatifs ? C'est qu'en même temps que vous revisez la « dépense, vous revisez la recette ; de sorte que le double point de « vue de la recette et de la dépense n'échappe plus à personne. On « ne peut plus faire un pas en dehors du budget primitif, sans « que, à côté de l'utilité de la dépense, on ne consulte également « la possibilité financière. »

Ce dernier passage explique comment, par leur construction même, les budgets rectificatifs opposent un frein efficace à l'abus des crédits additionnels, en contraignant le gouvernement et les Chambres à préciser les ressources au moyen desquelles les dépenses supplémentaires seront couvertes. La nécessité de l'équilibre budgétaire empêche les crédits additionnels de déborder au delà du niveau des recettes destinées à les contenir : c'est ce qu'avaient en vain tenté de mettre en pratique les palliatifs, dont nous avons parlé plus haut.

En outre, une fois le budget rectificatif voté, on doit espérer

qu'aucune autre proposition de crédits additionnels ne verra plus le jour. Le budget rectificatif se nomme, en Italie, budget de *prévision définitive*, ce qui veut dire qu'après lui il ne reste plus de place pour l'imprévu. Les recettes et les dépenses ayant été une dernière fois revisées et arrêtées en cours d'exercice, l'apparition de nouveaux suppléments ne semblerait plus excusable.

Pour ces motifs, les budgets rectificatifs fonctionnent avec succès dans l'organisation des finances départementales et communales en France.

A l'étranger, la loi de comptabilité italienne de 1883, codifiée le 17 février 1884, spécifie, dans son article 27, qu'au mois de novembre de chaque année (c'est-à-dire au milieu de l'année financière commençant en juillet), le ministre du Trésor présentera un projet de loi rectificatif de l'exercice en cours, projet de loi déposé au parlement tout imprimé, en même temps que le projet de budget de l'exercice suivant (1).

Chaque année, en effet, vers le mois de novembre ou de décembre, intervient en Italie l'exposé rectificatif du ministre du Trésor qui modifie les chiffres primitifs de recettes et de dépenses, suivant les résultats acquis ou entrevus de l'exercice en cours.

Pour 1899-1900, par exemple, c'est le 28 novembre 1899 que M. Boselli indiquait comment les recettes et les dépenses effectives, les dépenses de construction de chemin de fer, et les mouvements de capitaux devaient être établis définitivement. Remarquons toutefois que les budgets rectificatifs n'ont pas préservé l'Italie de la rupture de l'équilibre qui a succédé bien malheu-

(1) En 1886-1887, les Chambres italiennes, comme il a été dit plus haut, n'ont voté le budget qu'au mois de février (loi du 19 février 1887), c'est-à-dire, sept mois et demi après l'ouverture de l'exercice. Aussi, lorsque, au mois de janvier 1887, M. Magliani, ministre du Trésor, dans son exposé financier, arriva au budget de prévision rectifiée de cet exercice, il fit remarquer que « ce long provisoire enlevait toute importance aux rectifications à faire ; car la plupart des « dispositions qui auraient pu être proposées dans la loi de rectification ont fait « l'objet d'amendements aux états de prévisions ». En 1887-1888, le budget rectificatif fut présenté avec 81.900.000 l. de dépenses supplémentaires : l'expédition d'Afrique entrait pour 50 millions dans ce total. Le budget rectificatif de 1888-1889, présenté le 3 février 1889 par M. Perazzi, successeur de M. Magliani au ministère du Trésor, a révélé l'existence d'un déficit considérable. Les dépenses atteignent 2.105.700.000 l. et les recettes ne sont prévues que pour 1.913.900.000 l. ; la différence s'élève à 191.800.000 l.

reusement, dans ce pays, à une situation dont on admirait jusqu'alors la solidité progressive.

Si les budgets rectificatifs, en effet, présentent de très réels avantages qui les ont fait adopter dans certains pays et pourraient peut-être justifier leur réapparition chez nous, des inconvénients non moins certains cependant les rendent tout au moins discutables.

Le premier de ces inconvénients consiste dans la dualité des budgets. Un budget primitif et un budget rectificatif font deux budgets. Or, du moment que le budget perd son unité, la rivalité s'établit immédiatement entre les diverses parties de sa double personnification, et l'une finit par devenir prépondérante au détriment de l'autre. Ici, c'est le budget primitif qui se voit sacrifié; tout l'intérêt va forcément à son successeur, nouveau venu dont les chiffres posséderont seuls un caractère définitif. La loi de finances originelle, dont les chiffres n'auront qu'une existence provisoire jusqu'à l'avènement du budget rectificatif, n'obtient plus qu'un vote d'apparat; elle devient une formalité sans intérêt, équivalente à peu près à celle des douzièmes provisoires, qui, en somme, lui seraient préférables. Au temps où régnaient en France les budgets rectificatifs, les dépenses n'étaient réellement fixées qu'en cours d'exercice, alors que la plupart d'entre elles se trouvaient déjà engagées : « Vous nous faites voter un budget rectificatif « très compliqué et très difficile à comprendre. Nous croyons « ouvrir des crédits et les discuter avant qu'on en ait usé. Mais, pas « du tout ! Nous discutons avec beaucoup de tranquillité des som- « mes depuis longtemps dépensées. » (Discours de M. Magnin, député, 29 juin 1868.)

De même, en Italie, les budgets rectificatifs seuls captivent l'attention publique. Lorsque le ministre du Trésor trace au mois de novembre les lignes définitives de l'exercice en cours, ses chiffres sont accueillis, non comme l'expression de la vérité, bien relative encore, mais comme supérieurs en certitude à ceux qu'il avait prévus de loin, à tout hasard, un an auparavant. L'exposé rectificatif de M. Sonnino, par exemple, du 25 novembre 1895, se trouve autorisé à dire au sujet de l'exercice courant : « A moins « de circonstances tout à fait imprévues, on est en droit d'espérer

« que ces résultats généraux s'amélioreront, et que même les « 3 millions de déficit effectif disparaîtront. » Au contraire, les espérances d'excédent de recettes, qu'il essaie de faire ressortir pour l'exercice futur 1896-1897, ne reposent plus que sur des « hypothèses, sur des phrases pompeuses et non sur des résultats « effectifs : « Le malade est décidément entré en convalescence ; « mais les améliorations sont lentes et il faut du repos et des soins « continus pour que ses forces soient reconstituées. »

C'est que, nous le répétons, le bon budget chasse l'autre, suivant la loi Gresham renversée. Le tout est de savoir lequel, du budget primitif ou du budget rectificatif, il faut sacrifier. Peut-être conviendrait-il pour la France de reprendre franchement la tradition (1) des budgets rectificatifs, de restituer son entière efficacité à l'article 32 du décret du 31 mai 1862, toujours en vigueur. Sacrifier le budget primitif n'innoverait guère sur l'ordre de choses existant. Et, tout au moins, avec des budgets rectificatifs, pourrait-on espérer posséder enfin un cadre certain et définitif.

§ 4. — *Virements de crédits.*

Un autre procédé, celui des virements, eut aussi la prétention de combattre le développement des crédits additionnels.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 ayant inscrit au frontispice de son programme réformateur que, dorénavant, les crédits supplémentaires et extraordinaires ne pourraient plus être ouverts que par le parlement en vertu d'une loi, ajouta, à titre de

(1) Les budgets rectificatifs sont abandonnés en France, à titre de mesure régulière et permanente, depuis 1870. En 1871, cependant, la gravité des événements a motivé un important budget rectificatif. (Loi du 16 septembre 1871, portant fixation du budget rectificatif de 1871.)

Souvent, les projets de budgets sont rectifiés en cours de préparation. A un premier projet succède un second projet, puis un troisième, lorsque les ministres des finances eux-mêmes se succèdent à court intervalle. En 1887, cette revision superposée des projets de budgets a motivé un piquant article de M. Paul Leroy-Beaulieu, dans *l'Economiste français*, intitulé : *le cinquième projet de budget pour l'exercice 1887*. (N° du 15 janvier 1887.) Mais ces projets de budgets rectifiés ne sont pas des budgets *rectificatifs*. Depuis 1871, il n'y en a plus eu chez nous.

correctif : « Art. 2. Des décrets spéciaux, rendus en Conseil d'État, « peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre (1) « dans le budget de chaque ministère. »

Grâce à la combinaison des deux mesures précitées : d'une part, nécessité de l'autorisation législative pour tout supplément de crédit; d'autrepart, faculté de virement accordée à l'exécutif, le ministre des finances d'alors, M. Fould, prétendait régénérer les finances : l'ère des suppléments de crédit serait à tout jamais fermée et l'ordre spontanément restauré. On eût dit, au ton solennel du célèbre mémoire lu au conseil des ministres le 12 novembre 1861 (2), qu'il s'agissait d'une découverte merveilleuse, dont la réalisation allait procurer au pays des bienfaits d'une incontestable certitude : « Je cherche des exemples qui pourraient être invo- « qués contre mon opinion et je ne rencontre pas une objection à « laquelle il ne soit possible de répondre. »

Évidemment, l'intervention obligatoire du Corps législatif en matière de crédits additionnels réalisait un progrès considérable. Mais comme cette intervention ne pouvait être qu'intermittente, puisque les Chambres ne siègent pas en permanence, on réserva, en leur absence, au gouvernement la faculté de virement, afin de ne pas entraver les affaires : « J'y vois, disait encore le mémoire « ministériel, le seul moyen pratique et efficace d'assurer les ser- « vices publics en l'absence du Corps législatif. »

Les virements, mis ainsi à la disposition du gouvernement, formaient deux catégories distinctes. D'abord, la portion des crédits qu'un chapitre laissait libre pouvait être appliquée aux chapitres insuffisamment dotés. En général, ces virements de la première sorte ne devenaient pratiquables que vers la fin de l'année, à l'époque où le trop-plein des services apparaissait (3). On les

(1) Comme le vote législatif ne portait alors que sur des sections, il eût été plus régulier de parler seulement des virements de section à section et non pas des virements de chapitre à chapitre. Mais, par cette dernière formule, on entendait les virements entre les chapitres d'une section et les chapitres d'une autre section, dans l'intérieur d'un même ministère.

(2) Ce mémoire fut inséré au *Journal officiel*, en même temps qu'une lettre très flatteuse de l'Empereur, qui confiait à son auteur le portefeuille des finances.

(3) Ce procédé consistait, en somme, à faire emploi des annulations, au lieu

nommait *virements sur les excédents disponibles.* Une seconde faculté, plus dangereuse, permettait au gouvernement d'emprunter à certains chapitres, dont la dotation totale n'avait cependant rien d'excessif, une partie de leurs crédits momentanément disponibles, pour parer aux besoins urgents de certains autres chapitres. Plus tard, avant la clôture de l'exercice, ceux-ci se réservaient de restituer, s'ils le pouvaient, les fonds qui leur avaient été temporairement prêtés. Il s'agissait donc alors d'une avance provisoire à charge de restitution, comme le titre l'indiquait : *virements à titre provisoire* ou *à charge de restitution.* Grâce à ces procédés, le ministre attendait en sécurité le moment des disponibilités définitives, disponibilités résultant soit d'économies, soit de suppléments de ressources votés législativement. En dernière analyse, il fallait bien toujours, pour accroître le total général des crédits, obtenir un vote du parlement, mais seulement un vote *in extremis* réclamé après épuisement de tous autres moyens de trouver des fonds libres dans le sein même du budget, pendant le cours de l'exercice.

Ces combinaisons de 1861 ne manquaient pas d'ingéniosité. D'un côté, elles semblaient affirmer les droits du parlement, et, de l'autre, elles permettaient au gouvernement de ne pas en tenir compte. Malgré leur ingéniosité, cependant, en raison même de cette qualité, qui ne repose que sur l'apparence, elles échouèrent dans l'application. Des faits significatifs ne tardèrent pas à révéler l'irrégularité de leur conception.

En 1862, par exemple, le gouvernement, après avoir régulièrement obtenu du parlement un premier crédit pour l'expédition du Mexique, au mois de juin, s'en ouvrit lui-même, deux mois après, un second de 26 millions (août 1862), sans même se donner la peine de couvrir l'infraction par un virement. Lorsque, plus tard, survinrent les remontrances du Corps législatif, les orateurs officiels s'empressèrent de reconnaître la faute commise, et l'excusèrent précisément en disant que le gouvernement, pour l'éviter,

d'en laisser le profit au Trésor. C'est ce qui se pratique encore aujourd'hui, comme nous le verrons tout à l'heure, lorsqu'un projet de supplément de crédits est présenté corrélativement avec un projet d'annulation.

n'aurait eu qu'à provoquer un décret de virement, mais qu'il ne l'avait pas fait parce que « les chapitres de la guerre et de la « marine étaient tellement chargés déjà qu'ils se refusaient à tout « virement *sérieux* », qu'il ne s'agissait donc, en somme, que de l'omission d'une formalité. La Chambre, avec plus de soumission que de conviction, accepta ces explications et vota un bill d'indemnité.

Mais l'année suivante, en 1863, pour un chiffre plus considérable, 93 millions, le gouvernement s'abstint encore de faire manœuvrer le mécanisme des virements, tant il reconnaissait, lui-même, sa puérilité. (Rapport de M. Larabbure, député, du 4 janvier 1864.)

Enfin, la singularité d'un dernier cas mérite d'être citée spécialement. La crise cotonnière survenue à la fin de 1862 ayant réduit à la misère les ouvriers de Rouen et des localités voisines, il fallut trouver d'urgence 700.000 fr. de secours à leur distribuer : on recourut alors au procédé des virements. Mais sur quel chapitre préleva-t-on les 700.000 fr. destinés aux victimes de la crise cotonnière? Sur le chapitre des prisons. De sorte que, plus tard, quand le gouvernement se présenta devant le Corps législatif pour régulariser l'opération, il se borna à demander un supplément de crédit de 700.000 fr., en faveur du service des prisons : la dépense réelle avait disparu aux yeux des représentants du pays; une dépense fictive quelconque lui était substituée.

Ces quiproquos discréditèrent le système : les plus vives réclamations s'élevaient, d'ailleurs, contre son application, signalant le désordre qu'il engendrait et son défaut de sincérité. Vers la fin de l'Empire même il tomba spontanément en désuétude(1), sans faire l'objet d'une abrogation officielle. Enfin, après 1870-1871, le premier acte de l'assemblée nationale fut d'inscrire, dans la nouvelle

(1) La loi de finances de l'exercice 1871, la dernière rendue sous l'Empire, tenta de régulariser les virements en interdisant leur emploi : 1° sur les crédits de la dette publique ; 2° sur les crédits extraordinaires au profit des fonds ordinaires ; 3° au profit des fonds secrets. (Loi du 27 juillet 1870, art 38.) Le seul énoncé de ces interdictions est instructif, puisqu'il prouve que, jusque-là, des virements permettaient de détourner de leur destination les fonds de la dette publique, d'alimenter l'ordinaire avec l'extraordinaire et d'accroître indûment le chiffre des fonds secrets.

Constitution budgétaire, le texte suivant : « Aucun virement de « crédits ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre. » (Loi du 16 septembre 1871, art. 30.)

Personne aujourd'hui ne songe plus à rétablir les virements, qui, même au point de vue des crédits additionnels, ne rendirent, en somme, que des services mensongers.

CHAPITRE XVII

LES CRÉDITS ADDITIONNELS DANS LA MAIN DU PARLEMENT. LEUR HISTOIRE. — LEUR LÉGISLATION ACTUELLE

§ 1er. — Historique de la réglementation des crédits additionnels depuis le début du siècle. Le parlement tend incessamment à s'en attribuer la dispensation exclusive. Lois de 1817, de 1833 et de 1834. Sénatus-consulte de 1851, 1862 et 1869. — § 2. Législation actuelle. Lois de 1871 et de 1879. Analyse de leurs dispositions Crédits extraordinaires et supplémentaires. Leur définition. Réapparition des crédits complémentaires. — § 3. Annulations de crédits. Les unes ne sont qu'un ajournement de dépenses ; les autres représentent une économie définitive. Ces dernières sont présentées soit avec des propositions de crédits additionnels, soit isolément dans la loi de règlement. Chiffres actuels des annulations. — § 4. Résultats, en France, des mesures en vigueur. Statistique des crédits additionnels. Chiffres excessifs qu'ils atteignent de 1879 à 1885. Leur décroissance actuelle. Influence exercée par l'autorité parlementaire. Quels que soient les résultats obtenus, cette autorité est la seule légitime. — § 5. Les crédits additionnels en Italie, en Belgique, en Prusse et en Russie. Les crédits additionnels en Angleterre. Leur réglementation. *Votes of credit* et *supplementary estimates*. Détails de la procédure à l'égard des uns et des autres. Les crédits additionnels, très peu développés en Angleterre, y disparaissent même complètement en 1888 et 1889. Causes de cette heureuse situation. Comparaison du régime budgétaire anglais avec le nôtre.

§ 1er. — *Autorisation des crédits additionnels remise exclusivement aux mains du parlement. Historique de leur réglementation dans ce sens.*

Le seul obstacle efficace contre l'envahissement des crédits additionnels réside dans la volonté du parlement de s'y opposer : c'est ce que vient déjà de démontrer l'échec des procédés divers inventés pour créer des freins factices : c'est ce que ce chapitre va faire voir plus clairement.

Le parlement, d'abord, possède sur le vote des suppléments de crédits le même droit souverain que sur le vote des crédits primi-

tifs : les uns et les autres sont dans sa main. Or, sa toute puissance engendre immédiatement sa responsabilité.

Voilà ce qu'ont fini par comprendre les États constitutionnels, où, après de longues vicissiudes, la législation s'est constituée dans ce sens.

L'histoire des crédits additionnels en France suit une route exactement parallèle à celle que nous avons parcourue déjà à l'occasion de la spécialité par chapitre. Toutes deux traversent les mêmes étapes et s'arrêtent aux mêmes dates. Cette coïncidence permettra d'abréger notre nouvel exposé.

Comme précédemment, la période du Consulat et de l'Empire, pendant laquelle le bon plaisir gouvernemental connut peu de barrières réglementaires, sera laissée de côté. La loi du 25 mars 1817 forme notre point de départ. Cette même loi du 25 mars 1817 inaugura, on s'en souvient, la spécialité des votes par ministère. En même temps, elle autorisa l'ouverture de suppléments de crédits « dans des cas extraordinaires et urgents, en « vertu d'ordonnances du roi, qui devront être converties en lois « à la plus prochaine session des Chambres » (Art. 152).

Dorénavant donc le vote des suppléments de crédits appartient en principe aux représentants du pays. Cependant, dans des circonstances extraordinaires et urgentes, l'autorité du roi peut suffire, sous la condition d'en référer au parlement dans le plus bref délai possible. Les mots *extraordinaires et urgents* n'avaient ici rien de bien pratique, puisqu'ils laissaient au gouvernement toute latitude sans autre limite que sa propre interprétation. En vain la loi du 27 juin 1819 insista-t-elle sur la nécessité de convertir en lois, dans le plus bref délai possible, les ordonnances de suppléments de crédits rendues à titre provisoire (art. 21) ; la garantie demeurait tardive et la formalité impuissante en présence des faits accomplis.

Malgré plusieurs tentatives de réforme, rien ne fut changé jusqu'à la fin de la Restauration, en 1827, lorsqu'intervint l'ordonnance de Villèle, déjà citée à propos du vote par section, dont les dispositions s'étendaient aux crédits additionnels. A l'égard

de ces derniers, l'ordonnance de 1827, au lieu de marcher dans la voie du progrès, comme nous l'avions vue faire précédemment, rétrograda sensiblement, en édictant qu'à l'avenir les ordonnances de crédits additionnels pourraient attendre leur régularisation jusqu'à l'époque de la loi de règlement définitif du budget.

On n'ajournait, sans doute, ainsi que « les dépenses relatives à « des services ordinaires votés par le budget, et qui, par suite de « circonstances imprévues, excéderaient le montant des sections « spéciales (art. 4) », ce qui excluait les crédits *extraordinaires*, que nous définirons bientôt. Mais l'ancienne règle des lois de 1817 et 1819, d'après laquelle il fallait, en tout cas, recourir aux Chambres, dès leur plus prochaine session, n'en demeurait pas moins partiellement abrogée, et des crédits ratifiables à longue échéance perpétuaient l'initiative abusive du gouvernement, sous le nom de *crédits complémentaires* (art. 4). Nous en reparlerons plus loin avec de nouveaux détails.

Après la révolution de 1830, lorsque la loi du 29 janvier 1831 eut installé le vote par chapitre, les lois du 14 avril 1833 et du 23 mai 1834 s'occupèrent, à leur tour, d'asseoir sur des bases plus solides les autorisations de crédits additionnels. La loi du 24 avril 1833 (1) d'abord abrogea l'ordonnance de 1827, et rendit obligatoire, dès la plus prochaine session des Chambres, la ratification de toutes les ordonnances de suppléments de crédits. Puis la loi du 23 mai 1834 (2) tenta de donner à la loi du 25 mars 1817 la précision qui lui manquait. A cet effet, elle commença par proclamer en principe que tous les suppléments de crédit devaient, d'une manière générale, recevoir la sanction des députés. Par exception seulement, elle désigna nominativement ensuite ceux de ces crédits qui pourraient, dans certains cas, faire provisoirement l'objet d'une simple ordonnance. Le domaine abandonné au gouvernement, en l'absence des Chambres, se trouva ainsi nettement

(1) Cette loi contient, en outre, des prescriptions relatives au contre-seing des ministres et à la présentation des projets par le ministre des finances.

(2) Le rapporteur de la Commission du budget de 1835 commençait par constater que le chiffre des crédits additionnels progressait sans cesse. Pour 1832, la Chambre en avait voté plus de 57 millions, pour 1833 plus de 26 millions, pour 1834, les supplément demandés dépassaient 41 millions. L'impuissance du système était donc démontrée et sa réforme devenait nécessaire.

circonscrit. « Les termes de la loi de 1817, qui font la règle en « cette matière, sont trop vagues... il y aurait avantage, et pour « le gouvernement et pour la Chambre, à circonscrire, dans des « limites mieux tracées, la faculté d'accroître par ordonnance les « dépenses de l'État, ou, en d'autres termes, d'ajouter au budget. » (Rapport du comte Duchâtel sur le projet de loi du budget de 1835.)

La loi de 1834 distingua donc dans les budgets deux catégories de fixations de dépenses, les unes chiffrées pour leur montant définitif, pour leur maximum arrêté en connaissance de cause, les autres évaluées d'après leur montant probable, non susceptibles d'une exacte prévision. Ce sont les *crédits limitatifs* et les *crédits évaluatifs*, dont nous avons déjà parlé (1), qui, dans la loi de 1834, prennent le nom d'*allocations fixes* et de *services votés*. « Le budget se divise, d'un côté, en services votés, dont la dé« pense peut ne pas répondre aux évaluations de la loi; de l'autre, « en allocations fixes, dans lesquelles l'administration doit se ren« fermer (2). » (Rapport Duchâtel.)

Grâce à cette division rationnelle, il fut possible de stipuler que les allocations fixes demeureraient toujours, et en tous cas, sous le joug de la loi, mais que, par exception, moyennant certaines conditions, les services votés s'en affranchiraient. « Art. 11. La « faculté d'ouvrir, par ordonnance du roi, des crédits supplémen« taires..... pour subvenir à l'insuffisance, dûment justifiée, d'un « service porté au budget, n'est applicable qu'aux dépenses con« cernant un service voté, et dont la nomenclature suit. » (Loi de finances du 23 mai 1834.)

Ladite nomenclature comprenait les titres de trente-six chapitres budgétaires composés de services analogues à ceux qui ont été cités plus haut comme exemples de crédits évaluatifs. C'étaient spécialement les frais de justice criminelle, les primes, les achats de vivres et de fourrages, les intérêts de la dette flottante, les remises des receveurs des impôts, etc.

(1) Voir chapitre VII.

Tout le surplus demeura, d'une façon absolue, dans les mains des Chambres (1).

Cependant, un dernier article s'exprimait ainsi : « Art. 12. La « faculté accordée par l'article 152 de la loi du 25 mars 1817 d'ou- « vrir des crédits par ordonnance du roi pour des cas urgents et « extraordinaires est applicable seulement à des services qui ne « pouvaient pas être prévus et réglés par le budget. » Les crédits extraordinaires, c'est-à-dire ceux qui s'appliquent à des services non prévus au budget, demeuraient donc encore, par une exception très dangereusement maintenue, en dehors de la loi commune. Il suffisait qu'une dépense nouvelle revêtit le caractère d'urgence, aux yeux du gouvernement, pour que celui-ci se trouvât autorisé à l'effectuer par voie de crédits additionnels, de sa propre initiative, en l'absence des Chambres.

Là fut la pierre d'achoppement de la loi de 1834. Le gouvernement, en effet, abusa étrangement de la concession inscrite à l'article 12. En 1840, notamment, le ministère du 1er mars, présidé par Thiers, put engager *d'urgence*, au moyen d'une simple ordonnance ouvrant aux ministres de la guerre et des travaux publics douze millions de crédits à titre d'amorce, la question même des fortifications de Paris, qui représentait plus de cent millions de dépenses (2). En même temps, à l'occasion de complications européennes, assez menaçantes du reste (3), Thiers, sans convoquer

(1) Les lois de 1871 et 1879 reproduisent cette disposition de la loi du 23 mai 1834, comme nous le verrons.

(2) Ordonnance du roi qui déclare d'utilité publique et d'urgence les travaux de fortifications à exécuter autour de la ville de Paris : « Louis-Philippe, etc., « vu l'avis de la Commission de défense du royaume....., vu l'article 11 de la « loi du 23 mai 1834, relatif aux crédits pour services non prévus..... : Art. 1er. « Sont déclarés d'utilité publique et d'urgence les travaux à exécuter autour de « la ville de Paris... » (10-16 septembre 1840.)

La question des fortifications de Paris, ainsi engagée, fut reprise par le parlement en 1841, où elle provoqua de célèbres discussions, qui aboutirent à la loi du 3 avril 1841, affectant 140 millions à l'opération et ratifiant l'ouverture des 13 millions provisoires.

(3) A la suite d'un arrangement directement conclu entre le Sultan et le pacha d'Egypte Mehemet-Ali, sous les auspices de la France, le traité de Londres du 15 juillet 1840 avait éliminé la France du concert européen. Il fallut dès lors, envisager d'urgence la perspective d'une guerre pour relever notre prestige. Déjà, la question d'Orient soulevait ainsi de dangereuses complications. Thiers crut donc devoir aménager l'armée et la marine en vue d'un conflit général.

les Chambres, sur la seule signature royale, crut pouvoir aussi créer *d'urgence* douze régiments d'infanterie, quatre de cavalerie, etc., soit une dépense permanente de plus de 50 millions (1). (Ordonnances des 21, 28 et 29 septembre 1840.) Enfin, même sans ordonnances, ni ouvertures de crédit quelconques, — car les formalités illusoires sont bien vite laissées de côté, — des marchés de toute nature passés pour la marine et pour la guerre nécessitèrent, à la session suivante, la présentation d'une demande de 145 millions de crédits extraordinaires, à titre de régularisation. Ainsi, sans le concours des Chambres, de simples actes administratifs engagèrent effectivement plus de 300 millions en quelques mois.

L'opposition alla même jusqu'à accuser Thiers, au cours de discussions très curieuses soulevées en 1841, d'avoir grevé la France, par son initiative belliqueuse, d'un milliard passé de dépenses supplémentaires. Thiers démontra l'exagération du raisonnement qui lui imputait des conséquences d'actes dont il n'était pas le seul auteur. Néanmoins, on ne peut contester qu'à partir de cette époque les finances du pays demeurèrent obérées. Tant il est dangereux de confier, même aux mains les plus sages — et le libérateur du territoire montra bien après 1871 l'étendue de sa sagesse — le pouvoir d'ouvrir, sans le concours du parlement, des crédits budgétaires (2) !

Cette histoire de l'année 1840 n'empêcha pas la loi de 1834 de

Seulement, il le fit en dehors du parlement, au point qu'à sa sortie du ministère, vers la fin d'octobre 1840, les crédits provisoirement ouverts et déjà consommés n'avaient pas encore reçu la sanction législative. Là réside sa grosse faute politique et financière.

(1) Ordonnance du 21 septembre 1840 : « Art. 1er. Il est ouvert à notre minis- « tre de la guerre, sur l'exercice 1840....., un crédit extraordinaire de « 57.674.000 fr. pour subvenir à des dépenses urgentes résultant de l'accrois- « sement de l'effectif et du matériel de l'armée et qui, *non prévues au budget* « *dudit exercice*, se rattachent aux chapitres spéciaux désignés ci-après :... Art 2. « La régularisation de ce crédit extraordinaire sera proposée aux Chambres « lors de leur prochaine session. »

(2) Lire au sujet de l'attitude de Thiers en 1840, de ses prétentions militaires, de ses plans de campagne, de ses souvenirs napoléoniens, etc, les journaux du temps, les discussions des Chambres et l'ouvrage de M. Thureau-Dangin (4e volume). Lamartine s'écriait : « Il faut décourager les imitateurs de Napoléon. » — « Oh ! répliquait Thiers quelqu'un peut-il songer à l'imiter ? » — « Vous avez « raison, reprit Lamartine, je veux dire les *parodistes* de Napoléon. »

continuer à régir la matière jusqu'à la fin du gouvernement de Juillet.

En 1848, aucune organisation spéciale n'est à relater.

Puis, sous le second empire, les sénatus-consultes de 1852 (1), de 1861 (2) et de 1869 (3) firent parcourir aux crédits additionnels la même suite d'étapes que déjà la spécialité des votes nous a fait traverser. On arrive ainsi d'emblée à 1870-1871.

§ 2. — *Législation actuelle des crédits additionnels.*

L'assemblée nationale de 1871-1875, reprenant la question au point où l'avait laissée le gouvernement de Juillet, lui donna sa solution définitive dans la loi du 16 septembre 1871 (4) : nécessité d'un vote législatif pour tous les suppléments de crédits, sauf en cas de prorogation des Chambres; nomenclature des services votés, sur lesquels le gouvernement peut alors exceptionnellement ouvrir des crédits additionnels. Telles sont les grandes lignes de l'ordre nouveau qui subsiste encore aujourd'hui.

La loi de 1871 a été remplacée, avec les mêmes principes et plus de précision dans les détails, par la loi du 14 décembre 1879 (5), laquelle ayant codifié l'ensemble de la réglementation

(1) La loi de finances du 8 juillet 1852 maintint le régime des lois de 1833 et 1834. Seulement, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 y ajouta la faculté, pour le chef de l'Etat, d'ordonner, de sa propre autorité, tous les travaux d'utilité publique, toutes les entreprises d'utilité générale et d'ouvrir provisoirement, à cet effet, des crédits extraordinaires.

(2) Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 pose en principe, comme il a été dit plus haut, qu'« il ne pourra être ouvert de crédits supplémentaires ou de « crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi »; mais il admet, en même temps, la faculté de virement, dont les abus détruisirent absolument, nous l'avons vu, les bons effets qu'aurait pu produire l'application du principe.

(3) Enfin, le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, sans contenir aucune disposition spéciale aux crédits additionnels, concourt cependant à réprimer les empiétements du pouvoir exécutif en introduisant le vote par chapitre dans la législation budgétaire.

(4) La loi du 16 septembre 1871, qui proclama le vote par chapitre et supprima la faculté de virements, a déjà été citée.

(5) Les seules innovations de la loi du 14 juillet 1879 consistent à définir les crédits supplémentaires et extraordinaires et à spécifier les mots *en cas de prorogation de l'assemblée nationale*.

des crédits additionnels, va seule servir de thème à nos études.

Dès son article premier, la loi du 14 décembre 1879 proclame le principe fondamental souvent inscrit déjà, plus ou moins sincèrement, dans les lois précédentes : « Il ne peut être accordé de « crédits supplémentaires et extraordinaires (1) qu'en vertu d'une « loi. »

La législation tout entière réside dans cet article : au parlement seul appartient le pouvoir d'ouvrir les crédits additionnels, comme tous autres crédits, du reste. Si d'un mot, donc, il fallait répondre à la question : Par qui sont autorisés les crédits additionnels? — Par l'autorité législative, suffirait-il de dire. Voilà qui domine essentiellement la matière : tout le surplus n'est qu'exception.

Le défaut de permanence des Chambres, en effet, commande des exceptions : si les députés siégeaient sans interruption, la règle demeurerait absolue et la situation serait bien simple. Mais beaucoup de causes, périodiques ou non, suspendent les sessions. Alors, avant de se séparer, en considération des événements imprévus qui peuvent survenir, les membres du parlement délèguent à la seule autorité subsistante pendant leur absence une partie de leurs pouvoirs. Le tout est de bien préciser l'étendue de cette délégation nécessaire, afin d'éviter de lui donner des contours trop élastiques comme le faisait la loi de 1817 avec ses mots *extraordinaires et urgents*. Les lois de 1871 et de 1879 ont eu soin d'employer des formules plus rigoureuses.

La loi du 14 décembre 1879 détermine d'abord exactement quelle période d'absence des Chambres donnera désormais ouverture à des dispositions exceptionnelles. Il s'agit uniquement, d'après son texte, de la prorogation des Chambres, « définie dans « le premier paragraphe de l'article 2 de la loi constitutionnelle « du 16 juillet 1875 ». (Art. 4) (2).

(1) La loi de 1879 eût beaucoup mieux fait d'employer, dès l'abord, le terme générique de crédits additionnels. D'autant plus que son énumération des crédits supplémentaires et extraordinaires est incomplète, comme nous le verrons, puisqu'il existe encore des crédits complémentaires.

(2) Le premier § de l'article 2 de la loi du 16 juillet 1875 dit : « Le Président « de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convo- « quer extraordinairement les Chambres..... »

Cette rédaction tend à exclure formellement le cas de *dissolution*, que les termes plus larges de la loi originelle de 1871 embrassaient à tort.

A la suite et sous l'impression des incidents politiques du 16 mai 1877, en effet, les députés devinrent plus circonspects.

Le gouvernement du 16 mai, on s'en souvient, une fois la dissolution prononcée, s'était empressé d'ouvrir par décrets, conformément, du reste, aux dispositions de la loi de 1871, un certain lot de crédits additionnels nécessaires pour assurer la marche de l'administration jusqu'à la convocation de la nouvelle Chambre. Comme la convocation de cette nouvelle Chambre tarda beaucoup et que l'épilogue de la crise du 16 mai consista dans le refus du budget afin d'amener le gouvernement à résipiscence, les députés en retinrent la conviction plus étroite que jamais de la nécessité de consolider leur puissance politique par le maintien absolu de leurs droits budgétaires. Ils revisèrent donc, dans le sens le plus restrictif, l'indication des cas où la force des choses devait les obliger à se dessaisir de leur souveraineté en matière d'ouverture de crédits. Si, pendant les intervalles normaux des sessions, il fallut bien continuer quand même à laisser le gouvernement jouir d'une certaine latitude; en cas de dissolution, c'est-à-dire de renvoi anticipé de la Chambre, renvoi ourdi par le gouvernement lui-même, aucune exception ne sembla plus justifiée (1).

Une fois la période d'absence des Chambres ainsi comprise, quels droits exceptionnels sont alors concédés au gouvernement? Sous l'empire de quelles règles restrictives va fonctionner la faculté d'ouvrir par décrets des crédits additionnels?

La loi de 1879 commence par distinguer les crédits supplémen-

(1) « Le pouvoir exécutif a besoin de fonds en dehors des prévisions de son « budget? D'abord, pour moi, j'avoue que je ne suis pas très fâché que les « budgets soient préparés, médités, discutés de telle manière que les prévisions « soient rarement trompées. Mais je reconnais... qu'il y a des cas où les pré- « visions peuvent être dépassées... Alors, si la Chambre des députés est dis- « soute, convoquez les électeurs, afin qu'ils nomment promptement une nou- « velle Chambre ; et alors le pouvoir exécutif sera armé et procédera par des « moyens réguliers. Il dépend de lui de ne pas utiliser un délai, dont le maxi- « mum est de trois mois. Qu'il abrège ce délai, voilà le vœu dont notre loi « favorise l'accomplissement ! » (Discours du rapporteur du projet de loi, M. Bertauld. Sénat, 25 mars 1879.)

taires et les crédits extraordinaires. Ses définitions sont assez compliquées : en voici le texte exact pour les crédits extraordinaires :

« Les crédits extraordinaires sont ceux qui sont commandés par « des circonstances urgentes et imprévues, et qui ont pour objet, « ou la création d'un service nouveau, ou l'extension d'un service « inscrit dans la loi de finances au delà des bornes déterminées « par cette loi. » (Art. 2 de la loi du 14 décembre 1879.)

Nous pouvons, sans y rien changer au fond, réduire cette définition à des termes plus simples : « Les crédits extraordinaires « s'appliquent à des services, ou à des portions de services non « prévus par le législateur. ».

La formule divise ainsi les crédits extraordinaires en deux catégories : les uns s'appliquant à des services non prévus pour leur totalité ; les autres à des portions seulement de services non prévues.

S'il s'agit de la première catégorie, c'est-à-dire de services omis au budget pour leur totalité, de services entièrement nouveaux, par conséquent (1), le principe de l'article 1er de la loi, d'après lequel toute autorisation de crédits doit émaner du corps législatif, demeure pleinement en vigueur. Voilà donc une première espèce de crédits dont l'ouverture est toujours interdite au pouvoir exécutif, même en l'absence des Chambres.

S'il s'agit maintenant de services déjà partiellement inscrits au budget, ayant besoin seulement d'une extension au delà des bornes primitives, le législateur s'étant déjà prononcé au sujet du service lui-même, la demande du gouvernement ne concernant plus qu'une annexe de ce service principal, la loi permet au gouvernement d'y procéder provisoirement sous certaines conditions en l'absence du parlement. Le crédit n'en conserve pas moins son caractère extraordinaire, puisque les « bornes déterminées primi- « tivement par la loi ont été franchies ».

« Les crédits supplémentaires, dit ensuite textuellement la loi « du 14 décembre 1879, sont ceux qui doivent pourvoir à l'in-

(1) Comme exemple de service extraordinaire de cette première catégorie, on peut citer l'*Expérience de mobilisation dans une région de corps d'armée*, qui forma en 1887 un chapitre *nouveau* du budget de la guerre, par voie de crédit extraordinaire, avec une allocation de 7.000.000 fr. (Loi du 29 juillet 1887.)

« suffisance dûment justifiée d'un service porté au budget et qui « ont pour objet l'exécution d'un service déjà voté, sans modifica« tion dans la nature de ce service. » (Art. 2.)

De nouveau, nous réduisons cette définition à des termes plus simples, en disant : « Les crédits supplémentaires tendent exclusi« vement à augmenter l'allocation de services déjà inscrits au « budget. »

Les crédits supplémentaires ne créent donc aucun service nouveau, ni aucune extension de service : ils maintiennent les chefs de dépense tels que le budget les a constitués en se bornant à augmenter le chiffre de leurs allocations.

En résumé, les crédits extraordinaires de la première catégorie s'appliquent à des services nouveaux, inconnus au budget primitif ; les crédits extraordinaires de la seconde catégorie s'appliquent à des services nouveaux pour la seule portion qu'il s'agit d'adjoindre aux services primitifs. Quant aux crédits supplémentaires, ils touchent aux chiffres uniquement, sans toucher en quoi que ce soit aux intitulés.

La classification de la loi de 1879 eût été beaucoup plus claire et tout aussi rationnelle si elle avait nommé crédits *extraordinaires* les crédits additionnels afférents à des services entièrement nouveaux, et crédits *supplémentaires* les crédits additionnels relatifs aux portions nouvelles de service et aux augmentations de chiffres des allocations existantes. Les crédits extraordinaires seuls eussent été alors maintenus dans le domaine de la loi, tandis que la faveur d'un décret, en l'absence des Chambres, eût été réservée aux crédits supplémentaires. Rien ne semble plus obscur, au premier abord, que les deux divisions créées dans le sein des crédits extraordinaires.

Quoi qu'il en soit, continuons à rechercher, dans les termes mêmes de la loi de 1879, à quelles conditions se trouve subordonnée l'action gouvernementale quand il s'agit des deux dernières classes de crédits additionnels, crédits extraordinaires de la seconde catégorie et crédits supplémentaires, placées en dehors du domaine exclusif de la loi.

D'abord les projets de décrets doivent avoir été délibérés et ap-

prouvés en conseil des ministres et les décrets avoir été rendus en conseil d'État : première série de formalités qui n'exige aucune explication.

Remarquons seulement que la délibération en conseil des ministres est une opération gouvernementale d'ordre intérieur, classée très justement parmi les palliatifs, lorsque nous l'avons citée précédemment à propos des législations de 1833 et de 1851. L'approbation en conseil d'État posséderait éventuellement une portée plus sérieuse.

En second lieu, la loi de 1879 stipule que « les décrets indique-« ront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits deman-« dés », nouvelle réédition d'un autre palliatif dont il a été aussi question précédemment. (Lois de 1836 et de 1851.)

En troisième lieu, « pourront seuls donner lieu à ouverture de « crédits supplémentaires les services votés dont la nomenclature « sera annexée chaque année à la loi de finances ». (Art. 5 de la loi du 14 décembre 1879.) C'est la résurrection des dispositions de la loi du 23 mai 1834, dont il a été amplement question déjà, dispositions très sages qui limitent les droits du gouvernement à la catégorie des *crédits évaluatifs* ou *services votés*. On se souvient de ce qui a été dit à leur sujet lorsque nous avons étudié la matière des crédits (1). A l'égard des crédits *limitatifs*, les droits du parlement demeurent donc entiers. A l'égard des crédits évaluatifs ou services votés seulement, le gouvernement obtient des prérogatives temporaires. La désignation de ces services votés n'est pas laissée à l'arbitraire du pouvoir exécutif : elle figure dans une liste dressée par le législateur, une fois pour toutes d'après la loi de 1834, annuellement d'après les lois de 1871 et de 1872. Dans chaque loi de finances, en conséquence, est inséré maintenant un tableau annexe, dont nous avons rencontré la mention parmi les *Moyens de services et dispositions diverses* (2), lequel tableau énumère les chapitres pour lesquels des crédits supplémentaires peuvent être ouverts pendant la prorogation des Chambres.

(1) Voir pages 189 et suiv.
(1) Voir pages 264 et suiv.

Enfin, les décrets d'ouverture de crédits additionnels rendus dans les conditions qui viennent d'être indiquées doivent être soumis à la sanction des Chambres dès la première quinzaine de leur réunion.

Cela fait cinq restrictions superposées, que nous récapitulons pour plus de clarté :

1° Absence des Chambres, par suite de prorogation, et non pas de dissolution;

2° Exclusion des crédits additionnels rentrant dans la catégorie des crédits extraordinaires de la première classe;

3° Nomenclature législative annuelle des chapitres sur lesquels peuvent exclusivement porter les suppléments de crédits;

4° Décrets approuvés en conseil des ministres et rendus en conseil d'État; indication des voies et moyens;

5° Réserve de la sanction législative sollicitée dans les quinze premiers jours de la rentrée du parlement.

Reste à mentionner une dernière sorte de crédits additionnels, les *crédits complémentaires*, dont la loi de 1879 ne parle pas, et qui ne devraient plus, en effet, avoir d'existence. Malheureusement, comme ils existent toujours, nous ne pouvons les passer sous silence.

La création des crédits complémentaires par l'ordonnance du 1er septembre 1827 a été rappelée plus haut (1). On pouvait supposer que les lois de 1833 et 1834 les avaient supprimés, et, de fait, à partir de cette époque jusqu'à ces derniers temps, ils demeurèrent totalement oubliés. Leur nom paraissait archaïque et c'était avec étonnement qu'on voyait l'article 32 du décret du 31 mai 1862 (2) continuer à en faire mention.

Cependant, après quarante ans d'intervalle, les lois de règlement

(1) Voir page 351.

(2) L'article 32 du décret du 31 mai 1862 s'exprime ainsi : « Les opérations « de régularisation postérieures à la clôture de l'exercice sont l'objet de pro- « positions spéciales dans la loi de règlement. » Mais on se demande si ces termes assez vagues suffisent pour autoriser la restauration des crédits complémentaires, et si, d'ailleurs, ledit article 32 ne se trouve pas implicitement abrogé par l'article 4 de la loi du 25 janvier 1889. (Lire à ce sujet le travail de M. Victor Marcé, auditeur à la Cour des comptes, concernant la loi du 25 janvier 1889.)

des exercices 1870 (1) et 1871 (2) les remirent en honneur. Les événements de guerre, qui avaient bouleversé les budgets, faisaient excuser cette résurrection exceptionnelle, qui ne fut d'ailleurs que temporaire : en 1872, 1873, 1874, 1875, 1876 (3), les chiffres des crédits complémentaires s'abaissèrent successivement, pour disparaître enfin complètement après 1877. On supposait de nouveau le procédé tombé en désuétude. Le ministre des finances informa même officiellement ses collègues, par une circulaire du 12 juin 1879, qu'aucun crédit complémentaire ne serait plus désormais admis.

Mais un projet de loi relatif au règlement de l'exercice 1882, du 5 décembre 1885, vint les rappeler inopinément à la vie. En 1882, en effet, les dépenses de l'expédition de Tunisie dépassèrent les crédits, sur plusieurs chapitres, d'une somme totale de 5.744.112 fr. 82, par suite de la délivrance de mandats d'urgence pour le service de l'armée non régularisés. Le gouvernement demanda d'abord aux Chambres un bill d'indemnité, sous la forme de crédits supplémentaires. La Commission du budget, le 12 novembre 1884, rejeta cette demande et la Chambre tout entière, le 30 mai 1885, confirma l'avis de sa Commission. Alors, ne sachant plus que faire de son dépassement de 5.744.112 fr. 82, le gouvernement imagina, au bout de trois ans, de l'inscrire dans le projet de loi de règlement de l'exercice 1882, afin de le couvrir au moyen d'un crédit complémentaire, suivant l'ancienne mé-

(1) La loi de règlement de l'exercice 1870 porte : « Les crédits ouverts par « la loi de finances du 8 mai 1869 et par diverses lois spéciales sont aug- « mentés, *à titre de crédits complémentaires*, de la somme de 798.785.911 fr. « 32 c. » (Loi du 5 août 1882 portant règlement de l'exercice 1870.)

(2) La loi de règlement de l'exercice 1871 porte : « Les crédits ouverts par « la loi de finances du 27 juillet 1870 et par diverses lois spéciales sont aug- « mentés, *à titre de crédits complémentaires*, de la somme de 504.613.098 fr. 68 c.» (Loi du 23 juillet 1885 portant règlement du budget de 1871.)

Ces deux blocs de crédits complémentaires s'élevaient ensemble à plus de 1.300 millions.

(3) En 1872, les crédits complémentaires, proposés par le projet de loi de règlement définitif, ne dépassèrent pas 4.790 fr. 89 c.; en 1873, 835.434 fr. 66 c. ; en 1874, 199.860 fr. 51 c.; en 1875, 477.095 fr. 04 c.

Enfin, en 1876, le montant des crédits complémentaires proposés par le gouvernement tomba à 14 fr. Mais la loi de règlement (du 6 mars 1890) les porta à 291.014 fr., en y comprenant la ratification des crédits ouverts par décrets pendant la dissolution des Chambres.

thode (1). L'exposé des motifs explique que c'est de guerre lasse qu'on s'est résolu à recourir à ce procédé démodé.

A partir de ce moment, la porte étant ouverte, presque tous les projets subséquents continuèrent, avec timidité sans doute, et force excuses, à formuler des propositions de crédit complémentaire, d'où ressortait la révélation de dépassements souvent considérables non régularisés (2). Ainsi, le projet de règlement de l'exercice 1893 demande 10 559.417 fr. de crédits complémentaires pour les ministères de la justice, de la guerre, des finances, de la marine et des colonies (3). Le projet de loi de règlement de l'exercice 1897 demande 15.962.000 fr. pour la guerre et les colonies. En revanche, les crédits complémentaires ne s'élèvent plus qu'à 2 034 fr. pour 1896, et même, en 1898, tombent à rien. (Projet de loi de règlement du 11 janvier 1900). Il y a des intermittences, des hauts et des bas, mais le mal n'est pas extirpé.

Du moment que l'administration et le parlement (bien qu'à leur corps défendant, en apparence) reviennent de la sorte au système des crédits complémentaires, nous ne pouvions omettre de les ajouter à la liste de la loi de 1879.

D'autant plus que certains pays étrangers, tels que la Belgique (4), en font également usage. Mais, au moins, en Belgique, la

Pour le même motif, 2.536.094 fr. 31 de crédits complémentaires figurent dans la loi de règlement de l'exercice 1877. (Loi du 12 mars 1890.)

(1) Lorsque l'ordonnance de 1827 institua les crédits complémentaires, les lois de règlement étaient l'objet d'une discussion très sérieuse et très rapprochée de la clôture de l'exercice. Cette double garantie fait complètement défaut aujourd'hui. Ressusciter les crédits complémentaires actuellement n'est donc, en aucune façon, comme le prétendent les exposés des motifs, revenir aux errements de M. de Villèle.

(2) L'exposé des motifs du projet de règlement de l'exercice 1889, qui demandait 859.005 fr. 69 c. de crédits complémentaires applicables au service des colonies, contient de curieuses révélations au sujet des dépassements de crédits aux colonies « que l'administration des finances est impuissante à empêcher. « Ils se produisent en dehors de toute action de sa part.... ». (Exposé du 17 janvier 1891.) Depuis lors, le décret du 16 mai 1891, rendu pour réorganiser le service de l'ordonnancement aux colonies a, peut-être, amélioré la situation.

(3) Le projet du 18 janvier 1895 donne toute une série de raisons afin d'expliquer pourquoi « le gouvernement se voit *contraint* d'entrer encore dans la « voie des crédits complémentaires. »

(4) Chaque année, en Belgique, le chiffre des crédits complémentaires atteint un million et demi ou deux millions, sur un budget de 400 millions. Les autres

matière est-elle réglementée : les crédits complémentaires y sont autorisés exclusivement pour des *services votés*, pour des crédits *évaluatifs*, lesquels, on le sait, échappent dans une certaine mesure, en raison même de leur nature, à la rigueur des allocations législatives. Jamais, en Belgique, un crédit *limitatif* ne pourrait, après avoir été dépassé prématurément, trouver son bill d'indemnité dans la loi de règlement. C'est beaucoup que d'avoir ainsi établi des prescriptions régulatrices : déjà, à propos des douzièmes provisoires, nous l'avons fait remarquer. Rien n'est plus dangereux qu'un système fonctionnant à titre d'exception, sans que les codes l'aient aménagé, et qui se perpétue dans cet état provisoire.

Reste à formuler la définition des crédits complémentaires, dont les termes suivants, si l'on veut bien les peser, d montrent une fois de plus le caractère répréhensible de l'institution :

« Les crédits complémentaires sont des crédits additionnels, « ouverts par la loi de règlement, pour régulariser, après coup, « des excédents de dépenses. »

§ 3. — *Annulations de crédits.*

Les annulations de crédit constituent la contre-partie des crédits additionnels, puisqu'au lieu d'augmenter le montant des crédits du budget primitif, elles le réduisent. Leur définition technique l'indique ainsi : « Les annulations de crédit effacent de la loi de « finances les allocations non employées. »

Deux causes produisent les non-emplois dont il s'agit :

1° Ou bien le temps a manqué, dans les limites de la durée de l'exercice, pour compléter les opérations : la dépense, sans doute, a été effectuée, mais la liquidation de cette dépense, son ordonnancement ou son payement, n'ont pu avoir lieu dans les délais légaux. L'annulation, dans ce cas, n'est qu'une mesure d'ordre qui ne porte pas atteinte aux droits des créanciers, et n'est prononcée que sous réserve du report de la dépense aux exercices

crédits additionnels, extraordinaires et supplémentaires, s'élèvent à 8 ou 10 millions, suivant les exercices ; les chemins de fer de l'Etat en sont toujours la principale cause.

suivants. Le sujet sera traité plus complètement quand nous parlerons des *exercices clos ;*

2° Ou bien la dépense n'a pas été effectuée, parce que les crédits ouverts se sont trouvés supérieurs aux besoins du service. L'annulation de la partie du crédit restée disponible devient donc définitive.

Ainsi, deux catégories d'annulations bien distinctes : les premières *annulations d'ordre*, suivies de report aux exercices postérieurs, sont de simples jeux d'écritures ; les secondes *annulations définitives* comportent une économie effective.

Insistons, chiffres en main, sur la distinction des unes et des autres, ce que ne font pas toujours suffisamment les tableaux statistiques insérés dans les documents officiels (1). Reportons-nous, à cet effet, aux lois de règlement qui ont soin d'établir la classification très régulièrement.

Le projet de loi de règlement de l'exercice 1898 (déposé le 11 janvier 1900) commence par énoncer que le total des annulations à déduire des crédits atteint 71.588.000 fr. Puis il décompose immédiatement ce total en trois parties, qui, ramenées à deux pour plus de clarté, comprennent, d'une part, 22.742.000 fr. d'annulations d'ordre et 48.846.000 fr. d'annulations définitives (2).

Par conséquent, le chiffre des annulations qui revêtent en 1898 un véritable caractère d'économie ne dépasse pas les 48.846.000 fr. cités en dernier.

Pour être tout à fait exact cependant, il faut ajouter aux annu-

(1) Un rapport de la Commission du budget dit : « Les annulations de crédits, « moyenne prise sur les cinq derniers exercices, s'élèvent annuellement à « 70.200.000 fr. » (Députés, budget de 1890, rapport du 23 mars 1889.) Un *autre rapport contemporain* dit : « Les annulations de crédits s'élèvent, chaque « année, en moyenne, à 40 ou 50 millions. » (Députés, 8 mars 1890.) Ces divergences prouvent combien les chiffres sont interprétés différemment suivant que l'on puise avec plus ou moins de discernement dans les documents de financiers. Les statistiques des crédits additionnels et des annulations pèchent presque toutes par défaut d'uniformité.

(2) Annulations définitives constatées *à la clôture* des exercices :

Exercice 1892	46.500.000 fr.
— 1893	49 900.000
— 1894	42.800.000
— 1896	30.629.000
— 1897	39.273.000

lations inscrites dans la loi de règlement, les annulations éparses dans diverses lois de crédits additionnels votées en cours d'exercice. L'habitude malencontreuse a été prise en effet, de compenser par des annulations prématurées une partie des crédits additionnels successivement demandés, afin de rendre les totaux nets de ces crédits additionnels moins effrayants au moment de leur présentation. Celles-ci servent à faire passer ceux-là. Le procédé se rapproche singulièrement, on le voit, de celui des anciens virements organisés en 1861. Régulier, peut-être, dans la forme, il l'est beaucoup moins en intention. Pourquoi devancer l'ordre naturel et se presser de faire emploi des annulations? Pourquoi ne pas les réserver toutes pour la loi de règlement? Uniquement parce qu'on espère illusionner le parlement (1). Non seulement l'abus des crédits supplémentaires s'en trouve favorisé, mais les administrations partent de là pour exagérer d'avance leurs demandes de crédits primitifs, afin de se procurer plus tard de productives annulations (2). Toutes les annulations devraient être condensées dans la loi de règlement : c'est là leur véritable place.

Quoi qu'il en soit, même en ajoutant aux annulations inscrites dans la loi de règlement les annulations anticipées (3), le total des unes et des autres n'aboutit jamais à un chiffre considérable : 2 ou

(1) Ces projets de loi portent textuellement : « Les annulations ci-après ont « pour objet de compenser les augmentations de crédits demandées d'autre « part. »

(2) Un rapport de la Commission des finances du Sénat décrit ainsi ces manœuvres : « Les administrations font engager souvent au parlement, à l'aide « d'une demande de crédit entier, une dépense qu'elles savent ne pouvoir être « faite complètement pendant le cours de l'année et dont elles obtiennent « ensuite plus facilement le report... Les reports et les annulations correspondantes atteignent ainsi une proportion trop élevée..... Ce n'est pas là un pro« cédé de bonne gestion financière..... Ces annulations et ces reports troublent « la comptabilité et altèrent la physionomie de l'exercice..., etc. » (Rapport de M. Boulanger, du 24 juin 1890.)

(3) Les annulations prononcées en cours d'exercice s'élèvent à la moitié quelquefois des annulations prononcées en règlement. Le tableau suivant l'indique :

EXERCICE	ANNULATIONS en cours	(millions de francs) en règlement	totales.
1890.	29	68	97
1891.	30	66	96
1892.	32	46	78
1897.	20	56	76

2 1/2 o/o de la masse des dépenses tout au plus (1). Les crédits additionnels, pendant ce temps, s'élèvent souvent à 5 o/o, au-dessus même, et dépassent toujours, en moyenne, notablement les annulations, comme nous le verrons tout à l'heure. Le jeu normal des faits accomplis ne devrait-il pas cependant mettre les prévisions originelles en défaut aussi bien dans le sens des diminutions que dans le sens des augmentations? Sur un budget de trois milliards et demi, les dotations des divers chapitres, par le fait de leur évaluation approximative effectuée trop longtemps d'avance, n'ont-elles pas autant de chances de se trouver inférieures que supérieures aux besoins réels? Malheureusement, par principe, les administrations tiennent à épuiser leurs crédits, nous l'avons dit plus haut (2), d'abord pour dépenser davantage, ensuite pour ne pas donner prise aux investigations curieuses des Commissions du budget qui prétendent réduire les allocations dès qu'elles y découvrent des parties non employées.

Une réglementation plus étroite réussira peut-être un jour à glaner, au profit de l'équilibre budgétaire, les crédits en excès qui lui sont actuellement dérobés.

§ 4. — *Résultats de la réglementation des crédits additionnels.*

Si les lois de 1871 et de 1879 ont fait œuvre régulière en remettant l'autorisation des crédits additionnels dans les mains du parlement, ces lois ont-elles fait, en même temps, œuvre efficace? Cela revient à demander si les Chambres usent avec sagesse de leurs droits. Les droits étant incontestables, la sagesse des Chambres ne devient plus qu'un fait contingent. Donc, quels que soient les résultats obtenus, les principes des lois de 1871 et de 1879 n'en conserveront pas moins toute autorité.

Plusieurs périodes doivent être distinguées depuis 1871. D'abord

(1) L'article *Annulation*, dans le *Dictionnaire des finances*, fait remarquer que cette proportion s'est élevée, en moyenne, à 2.47 o/o, sous le gouvernement de Juillet, à 2.09 o/o, de 1848 à 1851, et à 1.88 o/o de 1852 à 1869.

(2) La période complémentaire de l'exercice leur en fournit les moyens. Voir pages 128 et suiv.

celle du début jusqu'à 1878, que nous laisserons de côté en raison des troubles des premières années. Puis la période de 1879 à 1886 marquée par un affolement inouï.

Le relevé des crédits additionnels annuels (annulations non déduites) (1) suffit à le démontrer.

	Budgets primitifs	Crédits additionnels
1879	2.700.000.000............	251.000.000
1880	2.750.000.000............	147.000.000
1881	2.763.000.000.......... ..	270.000.000
1882	2.854.000.000............	239.000.000
1883	3.044.000.000.......... ..	202.000.000
1884	3.025.000.000............	170.000.000
1885	3.022.000.000............	376.000.000

Ainsi, après le vote de la loi de finances, des besoins nouveaux, au delà de ses fixations primitives, ont surgi pour des sommes dépassant 200 millions, 250 millions, 270 millions et atteignant, en 1885, jusqu'à 376 millions! (2). Les excès des chiffres précités ont soulevé d'unanimes protestations, protestations dont les Commissions du budget se sont bientôt faites l'écho, et qui ont finalement amené une réaction salutaire.

La période de 1887 à 1892, en effet, prend une tout autre allure. Les crédits additionnels ne cessent pas, sans doute, de grossir; mais, au moins, les annulations commencent à les égaler sinon même à les dépasser : c'est la situation logique que nous prônions tout à l'heure. La statistique (3) encore ici semble suffisamment éloquente :

(1) Ces chiffres statistiques sont extraits du rapport de la Commission des finances du Sénat pour l'exercice 1888 (du 21 mars 1888). Ils ont été reproduits dans le Bulletin de statistique du ministère des finances (nº du mois d'avril 1888).

(2) Une des causes principales du chiffre colossal des crédits supplémentaires en 1885 est l'expédition du Tonkin, laquelle, poursuivie au jour le jour, exigea successivement, en cours d'exercice, 280 millions environ de suppléments. En 1883 et 1884, les opérations de Madagascar, l'occupation de la Tunisie et les débuts de celle du Tonkin exercèrent sur les crédits supplémentaires une influence analogue.

(3) Ces chiffres sont extraits du rapport relatif au budget de l'exercice 1896. (Chambre des députés, 28 octobre 1895.) Remarquons toujours qu'il n'existe pas, en dehors des rapports des Commissions législatives, de document officiel et *périodique*, que l'on puisse consulter pour connaître la récapitulation des crédits additionnels.

Exercices	Crédits additionnels	Annulations
1887	58.000.000	62.000.000 fr.
1888	92.000.000	100.000.000
1889	76.000.000	88.000.000
1890	86.000.000	97.000.000

Ainsi, voilà que, sous l'impulsion d'une ferme volonté, le montant des crédits additionnels, plusieurs années de suite, s'abaisse et devient inférieur au montant des annulations, de sorte que les fixations du budget primitif demeurent intactes dans leur ensemble. « Il ressort de ce tableau que, lorsque le parlement et le gouverne- « ment l'ont voulu fermement, le chiffre des crédits supplémentai- « res a baissé. Pendant les quatre années 1887, 1888, 1889 et 1890, « qui correspondent précisément au vigoureux effort fait dans « le sens des économies, les annulations ont dépassé les crédits « supplémentaires. Depuis 1891, la situation inverse s'est pro- « duite... (1). »

Le mal, en effet, a reparu (2) :

Exercices.	Crédits additionnels.	Annulations.
1891	133 millions	96 millions
1892	148 —	78 —
1893	108 —	63 —
1894	109 —	69 —
1896	86 —	71 —
1897	168 —	76 —

(1) « Les crédits additionnels ont été en s'amoindrissant jusqu'en 1887, au « point que, cette année, en déduisant les annulations, ils se sont chiffrés par « zéro. En 1888, l'égalité se maintient à peu près entre les crédits et les annu- « lations ; mais, en 1889, l'amélioration ne s'est pas maintenue... En 1890, le « mouvement offensif que je signale se caractérise... Le chiffre des crédits ac- « tuels doit attirer nos préoccupations... Il faut arrêter l'envahissement de ce « nouveau budget qui se greffe à côté de l'autre. » (Discours de M. Boulanger, 10 juillet 1890.)

(2) Ces chiffres, pour les années 1891 à 1894, sont encore extraits du rapport législatif du 28 octobre 1895. Les indications relatives à 1894 doivent être rectifiées d'après le projet de règlement du 23 janvier 1896, qui, comptant autrement que ne le faisait le rapport, aboutit aux chiffres suivants : Exercice 1894, crédits supplémentaires et complémentaires, 82.370.737 fr. Annulations définitives, 42.791.612 ; le solde en excédent de dépenses demeure, dans les deux cas, fixé à 40 millions. Les chiffres de 1896 et 1897 sont empruntés aux remarquables rapports de M. Pelletan, que l'on ne saurait trop relire (29 novembre 1898 et 23 mars 1899).

Ce retour offensif des crédits additionnels inquiète non seulement par ses chiffres, mais surtout en raison « des vices d'organisation et de comptabilité », comme disent les rapports législatifs eux-mêmes, dont les cahiers de demandes contiennent la révélation.

Voici, par exemple, un bâtiment « dans le plus fâcheux état; « l'eau a pénétré dans la salle et y a pourri une partie des boise-« ries; les enduits et les briques sont dégradés; les chéneaux et « les persiennes en tôle sont rongés par la rouille; les tuyaux de « descente des eaux sont crevés.... » Cette simple description découvre immédiatement combien peu le mal était imprévu! Demander tout à coup, d'urgence, en cours d'exercice, un supplément de 35.000 fr. pour de telles réparations, c'est s'accuser soi-même de n'avoir pas voulu intentionnellement en présenter la proposition plus tôt.

De même, voici le ministère de la justice qui, subitement, à la veille de l'exposition de 1900, s'aperçoit que « ses planchers sont « effondrés en plusieurs endroits et présentent de réels dangers, « que les coffres des cheminées sont crevassés et menacent les « bâtiments d'incendie, etc. » (Projet du 8 décembre 1899.)

Voilà l'administration des postes qui, au moment d'établir le budget de 1893, feint d'oublier, en dépit des textes constitutionnels, que les élections générales auront lieu cette année-là ; de sorte qu'un beau jour elle se déclare forcée d'intervenir par voie de crédit supplémentaire pour obtenir 682.000 fr. d'allocations représentant les indemnités habituelles des agents inférieurs pendant ces périodes de surcroît de travail.

Tous les ans régulièrement des crédits supplémentaires sont demandés par le ministère des affaires étrangères pour frais de correspondance télégraphique. Contre cette coutume enracinée, les Commissions du budget protestent vainement. De même pour les frais d'établissement des agents diplomatiques et consulaires (1).

(1) « L'administration des affaires étrangères paraît s'être habituée à consi-« dérer les crédits supplémentaires comme une ressource normale..... Elle subit « des réductions sur ses crédits budgétaires, sans y opposer autre chose que des « protestations platoniques, parce qu'elle a, pour se tirer d'embarras, la res-« source des crédits supplémentaires, qui sont, d'ordinaire, soumis à un exa-« men moins approfondi. » (Rapport de la Commission du budget, Chambre des députés, 11 juillet 1889.)

Une Commission doit rechercher les moyens de faire cesser ces abus, qui continuent en attendant.

Les achats et transports de tabacs, les remises aux receveurs buralistes, les primes à la sériciculture, les remises aux préposés d'octroi, les transports de condamnés, etc., toutes dépenses, dont nous avons expliqué la nature sous la rubrique des crédits évaluatifs, sont intentionnellement évaluées au dessous de leur montant probable dans le budget primitif, parce que leur dépense effective ne saurait être refusée ni discutée : « Il est impossible de refuser « le payement de sommes qui sont dues en vertu de lois déjà vo- « tées et qui constituent des salaires ou des indemnités dues à des « créanciers. »

L'administration des forêts présentait même autrefois imperturbablement dans ses projets primitifs, un chiffre de *contributions sur les forêts domaniales* inférieur à la réalité, bien sûre que le supplément nécessaire pour solder le percepteur ne lui serait pas refusé. (Séance du 28 mars 1889.)

Lorsque, à l'occasion des travaux d'agrandissement du Conservatoire des arts et métiers, un crédit supplémentaire de 606.190 francs fut demandé en 1890, « la nécessité de la dépense était « connue depuis 1886. Le gouvernement devait en demander « l'inscription aux budgets ordinaires : il avait le moyen de l'ob- « tenir. En ne le faisant pas, il s'est fermé, lui-même, la voie « ultérieure des crédits additionnels.... La Commission n'hésite « pas à en proposer le rejet à titre de crédits additionnels. » (Rapport au Sénat du 24 juin 1890.)

Pendant longtemps, le budget primitif de la marine ne fut « qu'un budget de paravent, complètement renversé par les cré- « dits supplémentaires et les annulations : au bout de l'exercice, « il n'était plus reconnaissable. » (Séance du Sénat du 20 décembre 1893.)

Nous pourrions multiplier les citations, qui abondent malheureusement ; mais il ne s'agit pas ici d'étayer une thèse (1). Nous

(1) Ajoutons, d'ailleurs, pour excuser un peu nos gouvernants, que ces sortes d'irrégularités ont été, plus ou moins, pratiquées dans tous les temps. On les retrouve signalées à l'époque même de la Restauration. (Voir notamment le rapport du comte Daru, à la Chambre des Pairs, sur le règlement du budget de

voulons seulement donner des exemples instructifs. Les rapports des Commissions législatives et les exposés des ministres des finances se chargent suffisamment de développer les critiques. Dernièrement encore le ministre des finances, à la suite de plaintes très vives émanant de la Commission du budget, déclarait : Il « y a des pratiques financières que vous avez parfaitement rai- « son de condamner, qu'il est du devoir de la Commission des « finances de condamner ; j'ajouterai même qu'il est du devoir du « ministre des finances de les faire cesser... Il y a eu des irré- « gularités tout à fait regrettables... Nous chercherons à empê- « cher le renouvellement de ce qui est un véritable abus. »

Cette revue de la marche des crédits additionnels depuis les nouvelles lois de 1871 et de 1879 démontre quel usage le parlement peut faire de son autorité souveraine. Après avoir cédé d'abord aux entraînements, il s'est presque corrigé, pour retomber ensuite dans ses erreurs passées et, peut-être, s'en dégager de nouveau bientôt. Tout dépend de sa sagesse ; or, l'expérience prouve que cette sagesse, comme celle de toute personnalité humaine, est intermittente, sujette à défaillances suivies de revirements salutaires (1)

L'autorité suprême des représentants du pays ne constitue donc certainement pas un remède souverain, ni surtout un remède immédiat. Mais elle met les responsabilités à leur place. Si, dans la plénitude de sa puissance, le parlement se trompe, lui seul, au moins, a le droit de se tromper, et, tout bien pesé, il se trompe encore moins gravement que ne l'a fait ou que ne pourrait le faire le gouvernement livré à lui-même.

1826, 23 juillet 1828, pages 38 et suiv.) Seulement, comme nous le disions, c'est une question de plus ou de moins.

(1) Le seul point rassurant de la situation actuelle réside précisément dans la vigilance dont les Commissions du budget continuent à faire preuve. C'est dans la rigueur du contrôle des Commissions du budget que réside, en somme, le seul obstacle efficace à l'envahissement des crédits additionnels.

§ 5. — *Les crédits additionnels dans les pays étrangers.*

L'Italie, jusqu'à ces dernières années, où le déficit est venu bouleverser l'économie de ses budgets, ne connaissait que par accident les crédits additionnels. Ce pays possède, en effet, comme on le sait, un budget rectificatif, lequel incorpore dans son sein, au milieu de l'exercice, tous les suppléments devenus nécessaires. En outre, le budget primitif italien comprend des chapitres spéciaux pour dépenses imprévues, intitulés l'un, « fonds de réserve pour « les dépenses obligatoires et d'ordre » ; l'autre, « fonds de ré- « serve pour les dépenses imprévues » (art. 38 de la loi de 1884). Les prélèvements sur le premier chapitre concernent les dépenses « obligatoires et d'ordre », dont la nomenclature est annexée à la loi annuelle du budget, et qu'une simple décision du ministre du Trésor, enregistrée à la Cour des comptes, suffit à régulariser. Les prélèvements sur le second chapitre, pour « dépenses imprévues », sont opérés par décrets royaux, délibérés en conseil des ministres, sur la proposition du ministre du Trésor, enregistrés à la Cour des comptes et publiés au *Journal officiel*. Pendant la durée des sessions, le parlement seul les autorise.

En Belgique, les crédits additionnels apparaissent, soit en cours d'exercice, soit dans la loi de règlement, sous le nom de crédits complémentaires. M. Graux, ancien ministre des finances du cabinet libéral, reconnaissait que, de 1878 à 1884, sous son gouvernement, leur moyenne s'était élevée à 8 millions. (Sénat belge, séance du 27 avril 1888.) Ces 8 millions représentaient un peu moins de 3 o/o par rapport au budget total de 300 millions environ. Le ministre des finances disait, en 1883 : « L'enseignement « qui résulte d'une expérience souvent répétée, c'est que, quoi « qu'on fasse, des crédits supplémentaires sont toujours néces- « saires. Il faut, par conséquent, tenir compte de cette éventua- « lité, lorsqu'on fait l'évaluation des recettes. » (Exposé du ministre des finances, 2 février 1883.) Cependant, depuis quelques années, les suppléments tendent à disparaître. Le ministre des finances, M. Beernaert, a pu s'exprimer ainsi à leur sujet, en

exposant les résultats de l'exercice 1886 : « L'exercice 1886 a été « grevé de dépenses, les unes exceptionnelles, les autres nou- « velles. Il y a eu de lourdes charges militaires qui ont été entraî- « nées par les tristes événements de mars 1886. *Malgré ces dé- « penses nouvelles, non seulement nous n'avons pas eu de « crédits supplémentaires à demander*, mais le chiffre des « crédits non dépensés, faisant retour au Trésor, s'élèvera à « la somme considérable de 5.420.699 francs. » (Chambre des représentants, séance du 9 novembre 1887.) Plus tard encore, M. Beernaert confirme ces données : « Les exercices 1885, 1886 et « 1887, dit-il, au lieu de nous obliger à demander des crédits « supplémentaires, comme, à gauche, on en affirmait d'avance « l'inévitable nécessité, ont laissé, tout compte fait, des excédents « à reverser au Trésor de 5 millions environ par an. » (Sénat, 27 avril 1888.) (1).

On ne saurait dire toutefois, d'une façon absolue, que les crédits supplémentaires aient disparu en Belgique. Ils y ont été seulement momentanément contenus. L'exploitation des chemins de fer par l'État, avec les incertitudes inhérentes à leur trafic annuel, exigeront, vraisemblablement, toujours des augmentations de dépenses en cours d'exercice (2).

La même cause provoque, en Prusse, sur une plus grande échelle de nombreux crédits additionnels. Aux frais d'exploitation des chemins de fer, viennent se joindre leurs dépenses de construction. Ainsi, pour 1889-1890, le gouvernement a présenté et le Landtag a voté, en avril 1889, un projet d'extension du réseau ferré, de constructions de gares, magasins, etc., s'élevant à 187.500.000 fr., qui constitue le budget supplémentaire de l'exercice.

En Russie, où l'initiative parlementaire ne saurait être accusée cependant d'exercer une influence sur le développement des crédits supplémentaires, ceux-ci ont atteint longtemps des proportions

(1) Voir, au sujet de la précision des évaluations en Belgique et de leur corrélation avec les faits accomplis, les tableaux statistiques publiés dans le *Bulletin du ministère des finances*, en juin 1889.

(2) Ainsi, le projet de crédits supplémentaires du 12 décembre 1899, en Belgique, montant à 17.227.000 fr., contient 7 millions afférents au ministère de la guerre et 8.041.000 fr. pour les chemins de fer.

que le gouvernement dénonçait lui-même, comme regrettables. Le contrôleur général en a dressé la liste suivante dans ses rapports annuels :

Crédits supplémentaires, déduction faite des dépenses relatives à la guerre d'Orient :

1876 — 21.616.000 roubles (1).
1879 — 38.657.000 —
1880 — 56.200.000 —
1885 — 34.700.000 —
1887 — 49.601.000 —

En 1890, le ministre des finances a déclaré : « Selon la volonté « de V. M. Impériale, il ne sera admis aucune dépense en dehors « du budget et, par conséquent, le total de ses crédits ne sera pas « dépassé. » (Rapport de M. de Wischnegradsky, ministre des finances, à l'empereur, 10 janvier 1890.) Déjà, d'ailleurs, le règlement de l'exercice 1889 avait fait ressortir ce fait exceptionnel d'une infériorité de dépenses, pour 3.074.000 roubles, par rapport aux prévisions; aucun crédit extraordinaire, dès lors, n'avait été ouvert, dans l'année, sans être exactement compensé par une économie correspondante.

Le règlement d'un des derniers exercices annonce, sans doute, un excédent de dépenses sur les prévisions (9.974.487 roubles). Mais, dit le contrôleur de l'Empire, « cet écart entre les dépenses effec- « tuées et les prévisions budgétaires ne donne absolument aucune « raison de croire que le trésor impérial ait perdu de vue un seul « instant le but qu'il poursuit de ne pas outrepasser les crédits « ouverts dans la loi de finances. » (Rapport de décembre 1894.) Le contrôleur de l'empire, en effet, justifie, dans de longs développements, le dépassement en question, imputable, suivant lui, à des causes exceptionnelles et à des opérations d'ordre. La bonne tenue des finances russes depuis quelques années tient, sans

(1) Nous nous abstenons d'évaluer les roubles en francs, à cause des variations considérables qu'a subies leur cours. Le rouble vaut nominalement 4 fr. Il a été coté moins de 2 fr., puis il s'est relevé au-dessus de 3 fr.

contredit, à cette vigilante lutte contre les crédits additionnels.

En Angleterre, la suprématie budgétaire du parlement a produit, de la manière la plus évidente, son efficace influence sur les crédits additionnels.

D'abord les administrations s'attachent, avec un soin jaloux, à produire des estimations que les faits ne contrediront pas. « Les « administrations chargées de préparer les *estimates* anglais tiennent à honneur singulier d'avoir estimé juste, » dit un inspecteur français chargé d'une mission en Angleterre. Chez nous, au contraire, les administrations tirent souvent vanité de leur habileté en sens inverse. En même temps, les Chambres anglaises voient, avec une grande impatience et d'un très mauvais œil, les modifications apportées, après coup, aux *estimates*. Dans un article du *Dictionnaire de la politique*, consacré au budget anglais, sir Stafford Northcote, ancien chancelier de l'Échiquier, dit : « Le « principe formant la base de l'*act d'appropriation* est que l'on « ne peut affecter à un service particulier plus de fonds qu'il n'en « est spécifié dans le vote relatif à ce service (1). »

De part et d'autre, la tendance consiste donc à respecter, autant que possible, les fixations primitives. Les besoins supplémentaires cependant ne peuvent être évités. Comment sont-ils réglementés et quelle est leur importance ?

Pour la guerre et la marine, lorsque surgissent des nécessités d'un ordre urgent et exceptionnel, la comptabilité anglaise y pourvoit au moyen, soit de *supplementary estimates*, soit de *votes of credits*. Chacun de ces deux systèmes est mis en usage

(1) Cependant, sir Stafford Northcote rappelle que, jusqu'en 1862, le droit de virement de chapitre à chapitre existait dans certaines limites. En 1862, cette faculté de virements a été supprimée. Aujourd'hui encore, cependant, le gouvernement peut employer, dans les cas urgents, les excédents de certains chapitres à pourvoir au montant de dépenses imprévues, mais il agit alors sous sa responsabilité, et son initiative doit être couverte par le vote d'un bill d'indemnité. Ainsi, en 1885, lorsque le gouvernement a demandé, au mois d'avril, plusieurs gros crédits supplémentaires, l'un pour l'expédition du Soudan, l'autre pour les préparatifs de guerre contre la Russie, plus un troisième pour divers objets, M. Childers, chancelier de l'Echiquier, a avoué, au cours de la discussion, que, sur le total, plus de la moitié, en raison de l'urgence, se trouvait, dès à présent, engagé ou dépensé.

Les reports de crédits d'année en année sont interdits actuellement au même titre que les virements.

suivant les circonstances. Si les prévisions relatives aux événements militaires se trouvent assez rapprochées des faits auxquels elles doivent s'appliquer pour qu'il soit possible de supputer la dépense dans ses détails et ses subdivisions par chapitre, les *supplementary estimates* sont préférés. Si, au contraire, l'importance et la nature de l'entreprise, et surtout la distance qui doit s'écouler entre sa prévision et son exécution, laissent ces éléments dans l'obscurité, alors un seul bloc de crédits est voté sous le nom de *vote of credit* (1).

La comptabilité anglaise attache beaucoup d'intérêt à distinguer chacun des deux systèmes (2). Elle s'efforce aujourd'hui, au-

(1) Ces votes sont des *votes de confiance*, comme le dit très justement sir Stafford Northcote dans l'article déjà cité. « Pour faire face aux dépenses extra« ordinaires et urgentes d'une guerre, il est d'usage de prendre un vote de con« fiance de plusieurs millions sterling, qui ne peuvent être employés à aucun « autre objet. » Mais, en dehors de ces votes de confiance, ajoute l'éminent rédacteur, si des besoins de fonds se manifestent, le parlement doit être réuni et une demande de crédits supplémentaires doit lui être présentée.

(2) Les *supplementary estimates* et les *votes of crédit* ont été ainsi définis et distingués dans les rapports du Comité des *public accounts :* « Votre comité « est arrivé à cette opinion que, dans tous les cas de service spécial, lorsque le « département administratif est en mesure de fournir une estimation sincère et « définitive de ce service et de tous les chapitres principaux sur lesquels portera « la dépense, il est désirable qu'un *supplementary estimate* soit proposé, et « que les *votes of credit* doivent être réservés pour les circonstances où il devient « très difficile, sinon impossible, de donner une estimation suffisamment appro« ximative des besoins prévus et où, par conséquent, il est préférable d'attendre « la réalisation des faits. Les *votes of credit*, comme il a été dit déjà, non seu« lement ne sont pas divisés en sous-chapitres, mais ne s'appliquent à aucun « département spécial. Ainsi, bien que la Trésorerie ait décidé, en conformité « des recommandations du Comité des comptes publics de 1879, que, quelle que « soit l'étendue du *vote of credit*, on ne devait imputer à sa charge que les « sommes effectivement et directement dépensées par les départements pour « l'objet en vue duquel il a été voté, les autorités du bureau de la guerre et de « l'amirauté ont toujours éprouvé les plus grandes difficultés à se conformer à « cette décision.

« Quant aux *supplementary estimates*, ils sont divisés en sous-chapitres et « procurent, par ce fait, des informations beaucoup plus précises au parlement, « en première instance. La Trésorerie, de son côté, contrôle d'une manière plus « étendue les opérations des départements administratifs, une fois que le ser« vice a été exécuté, et aucune interversion de crédits de sous-chapitre à sous« chapitre ne peut s'effectuer sans son autorisation.

« En même temps, il est nécessaire que le total de l'estimation de tout service « extraordinaire soit clairement exposé au parlement, et votre comité exprime « l'opinion que le système des *supplementary estimates*, plus précieux pour la « sécurité du contrôle et de la reddition des comptes, doit se concilier avec le « devoir de présenter toujours au parlement une vue complète de la meilleure

tant que possible, d'abandonner les *votes of credit*, au profit du système plus régulier des *supplementary estimates*. Un rapport du Comité des comptes publics résume ainsi la question :

« Toutes les fois que l'administration est en mesure de fournir « une estimation détaillée du service spécial, avec une subdivision « par chapitre des principaux chefs de la dépense, l'emploi des « *supplementary estimates* est préférable, à condition qu'un « programme général des frais de l'ensemble de l'opération soit « dressé à ses débuts ou à sa fin, accompagné de toutes les expli- « cations périodiquement réclamées aux départements adminis- « tratifs (1). » (Rapport du 29 juin 1887.)

Les *votes of credit* ont été, d'ailleurs, limités à la période d'une année, au lieu d'être laissés ouverts, comme autrefois, pendant une série indéterminée d'années. Dès 1872, à propos des comptes de la guerre d'Abyssinie (2) et des préparatifs de guerre en Europe, le Comité des comptes publics s'était demandé s'il ne serait pas opportun et utile de décider qu'à l'avenir les *votes of credit* n'aient plus d'effet que pour l'année courante seulement (second report 1872). La mesure fut définitivement réalisée en 1873-1874, lors du vote des crédits relatifs à l'expédition des Ashantees.

Hors de ces cas exceptionnels (3), les *supplementary estimates* demeurent seuls en vigueur et s'appliquent, en temps normal, à

« estimation possible de l'ensemble de la dépense du service extraordinaire. » (*Handbook to the reports from the committees of public accounts*, mars 1888.)

(1) *Handbook to the reports from the committees of public accounts, with an index, prepared and edited under the direction of the comptroller and Auditor general*, 14 mars 1888.

(2) Les comptes de la guerre d'Abyssinie sont restés ouverts pendant cinq ou six ans, jusqu'à leur régularisation.

(3) Tout en demeurant exceptionnels par leur nature, ces événements n'en sont pas moins fréquents dans l'histoire de l'Angleterre, depuis le milieu du siècle : guerre de Chine, guerre de Crimée, révolte des Indes, événements de 1870-1871, guerre d'Abyssinie, expéditions dans le sud de l'Afrique, affaires de l'Afganistan, menace de guerre avec la Russie, occupation de l'Egypte, etc. Des *votes of credit* ont été spécialement rendus, pendant ces dernières années, pour les objets suivants :

Guerre des Ashantees.	1874,	20.000.000	francs.
—	1875,	3.120.000	—
—	1877,	50.000	—
Guerre turco-russe....	1878,	87 500.000	—
Opérations militaires...	1886,	236.275.000	—
Guerre du Transvaal...	1899-1900,	525.000.000	—

tous les services civils et services militaires. Il y a les suppléments d'été et les suppléments de printemps : ceux-là sont demandés avant la fin de la session ordinaire, c'est-à-dire vers le mois d'août, ceux-ci répondent aux besoins que les derniers mois de l'année financière révèlent habituellement vers février ou mars. Les uns et les autres, délibérés dans les mêmes conditions que les lois de finances, passent par les comités de la Chambre tout entière et sont votés en séance générale (1). On dit cependant que les orateurs financiers s'animent davantage et donnent un tour particulièrement vif à leurs discours dans les débats relatifs aux crédits additionnels, moins patiemment admis que les crédits du budget primitif.

Dans ces dernières années, en remontant jusqu'en 1880, la moyenne des crédits additionnels peut être évaluée approximativement à 16 millions pour les services civils et à 25 millions pour la guerre et la marine, en total 50 millions de francs (2). Souvent même la situation a été beaucoup plus satisfaisante encore. Pendant l'année 1887-1888, les fixations du budget primitif ne furent pas même atteintes; pour la guerre et la marine, notamment, chose particulièrement rare, aucun crédit additionnel n'a été réclamé. Le Chancelier de l'Échiquier le constate, dans son exposé, avec un très juste sentiment de fierté : « L'armée et la « marine, dit-il, n'ont pas *épuisé les fonds mis à leur disposition* « *et n'ont eu besoin d'aucun crédit supplémentaire*. C'est la « première fois, depuis 1870, que ces services réussissent à éviter

(1) Les règles relatives à la forme de présentation et de reddition des comptes des *supplementary estimates* portent sur les principaux points suivants:

Indication des chapitres et des sous-chapitres auxquels les crédits se rattachent; — renseignements spéciaux à fournir en notes au bas des pages; — télégrammes à transmettre, en temps utile, à l'égard des dépenses faites à l'étranger en excédent des crédits, afin qu'un supplément soit immédiatement demandé; — cas où, la dépense étant corrélative à une recette, le supplément peut n'être demandé que pour le net; — détails et subdivisions que doivent contenir les *appropriation accounts* au sujet des crédits supplémentaires.

(2) M. Paul Leroy-Beaulieu, dans son *Traité de la science des finances* (sixième édition, 2e volume, page 105), insère un tableau des suppléments de dépenses en Angleterre, jusques et y compris l'année 1881-1882, duquel il résulte, comme il le dit lui-même, que, « dans la Grande-Bretagne, les dépenses « réelles ne dépassent guère, en moyenne, que de 49 millions de francs les éva- « luations, tandis que, depuis 1878, en France, l'écart est de 200 millions ».

« ces dépenses additionnelles, qui bouleversent les prévisions mi-« nistérielles et troublent l'économie budgétaire. » (Exposé financier de M. Goschen, Chancelier de l'Échiquier, 26 mars 1888).

En 1888-1889, il y a bien eu ouverture de 10.500.000 fr. de crédits supplémentaires; mais les dépenses réellement effectuées étant demeurées, en fin de compte, de 43.950.000 fr. inférieures aux prévisions, ce boni a couvert, et au delà, les suppléments primitivement alloués. (Exposé du Chancelier de l'Échiquier, 15 avril 1889.) En 1889-1890, l'excédent des payements effectués sur les dépenses prévues n'a pas dépassé 2.000.000 francs. (Exposé du 17 avril 1890.) (1). En 1890-1891, une demande de crédits supplémentaires de 12.123.000 fr. a été présentée le 20 février 1891, pour les services civils; mais l'augmentation nette des dépenses, par rapport aux prévisions primitives, ne ressort qu'à 8.900.000 fr., soit moins de 1/2 pour cent du total de ces prévisions. L'ensemble de l'année 1890-1891 fait apparaître, en somme, un boni de recettes de 43.900.000 fr. (Exposé du Chancelier de l'Échiquier, du 23 avril 1891).

En 1892, M. Goschen, résumant les résultats de l'année écoulée 1891-1892 : « Ainsi, dit-il, 24.900.000 fr. d'annulations de crédits « et 16.500.000 fr. de crédits supplémentaires. Reste un boni de « 8.400.000 fr. » Le ministre fait remarquer, à l'honneur de l'administration anglaise, « l'accord existant, en ce qui concerne les dé-« penses publiques, entre les évaluations et les faits constatés. Pour « les trois derniers exercices l'écart se réduit à 3.425.000, sur un « chiffre total de 6.600.000.000 fr. » (Exposé du 11 avril 1892.)

En 1894-1895, « les dépenses engagées, soit 2.347.900 fr., ont « dépassé de 850.000 fr. seulement les évaluations premières ». (Exposé budgétaire de sir Vernon Harcourt, chancelier de l'Échiquier, 2 mai 1895.)

Pour 1895-1896, les prévisions de dépenses accrues de

(1) Le règlement de l'exercice 1887-1888 fait apparaître une économie de 15.300.000 fr. sur les dépenses et une augmentation de 41.680.000 fr. sur les recettes, par rapport aux évaluations primitives. (Exposé de M. Goschen, du 26 mars 1888.) En 1889-90, l'excédent des recettes réalisées sur les prévisions s'élève à 78.800,000 fr. (Exposé du 17 avril 1890.) Les erreurs d'évaluation dans ce sens sont précisément le contraire des crédits supplémentaires et des majorations de recettes.

37.800.000 fr. se sont élevées à 2.444.000.000 fr. au lieu de 2.406.000.000 fr. inscrits aux *Estimates;* mais cela tient à un supplément de 56 millions voté pour la marine; sans quoi les faits réalisés fussent demeurés au-dessous des évaluations. (Exposé financier du 16 avril 1896.)

Le 13 avril 1899, le chancelier de l'Echiquier n'avait à déclarer que 49.600.000 fr. de crédits supplémentaires, lesquels, réduits par les annulations, produisaient une augmentation nette de dépenses de 33 millions seulement.

Pour 1900, par exemple, les *votes of credit* relatifs à la guerre du Transvaal modifient gravement les prévisions.

Du reste, des tableaux rétrospectifs comparant les *original estimates* et les *Final résults,* insérés parmi les documents distribués aux Communes, montrent que, dans la majorité des cas, les prévisions ne sont pas même atteintes. Nous avions donc raison d'affirmer que les crédits supplémentaires n'existent, pour ainsi dire pas, en Angleterre.

Les causes de cette situation privilégiée ont été déjà mises en lumière. D'abord, les prévisions budgétaires, en Angleterre, sont établies à une époque très rapprochée de l'ouverture de l'exercice, le plus souvent même en cours d'exercice, ce qui donne aux évaluations une précision à peu près définitive. En second lieu, la Trésorerie, c'est-à-dire le ministre des finances, revise, avec une autorité prédominante, toutes les estimations de dépenses, et les dote ainsi d'une solidité qui leur permet de traverser intactes la période d'exécution du budget. En troisième lieu, l'initiative parlementaire s'interdit spontanément toute proposition capable de déranger l'équilibre du budget, soit par des augmentations de dépenses, soit pas des diminutions de recettes.

L'organisation, que nous avions ainsi maintes fois admirée déjà au cours des chapitres précédents, aboutit donc effectivement, dans la pratique, à vaincre le plus redoutable ennemi des budgets.

CHAPITRE XVIII

REFUS DU BUDGET

§ 1er. — Refus du budget par le parlement; ses conséquences éventuelles: tous les payements et tous les recouvrements se trouveraient suspendus ; ce serait une révolution. Quelques orateurs de la Restauration ont contesté au parlement le droit de refuser le budget. Ce droit cependant lui appartient logiquement et constitutionnellement. En fait, il ne peut en user qu'à titre comminatoire. Le pouvoir exécutif doit se soumettre à temps. — § 2. Tentatives de refus du budget en Angleterre : aucun n'aboutit depuis 1688. De même, en Allemagne, depuis 1866. — § 3. Evénements du 16 mai 1877, en France. L'année 1878 risque de s'ouvrir sans budget. Le gouvernement se soumet au dernier moment, comme il lui incombe toujours de le faire. Opinion de J.-B. Say. Suprématie budgétaire des Parlements.

§ 1er. — *Le refus du budget par le parlement.*

Nous avons supposé jusqu'ici que le pouvoir législatif votait le budget. C'est heureusement le cas habituel. Cependant, il peut arriver que les Chambres s'abstiennent volontairement de procéder à ce vote, qu'elles refusent, de parti pris, d'accorder au gouvernement l'autorisation de percevoir les impôts et d'effectuer les dépenses.

Refuser le budget ! On a peine à concevoir les conséquences d'une telle éventualité. Si l'année s'ouvre sans que le budget ait été voté, les rentiers ne touchent plus leurs rentes, ni les pensionnaires leurs pensions; les fournisseurs frappent en vain aux guichets du Trésor, les fonctionnaires ne reçoivent pas leur salaire; les écoles sont fermées; l'armée est privée de sa solde, de son entretien même, en un mot, tous les tributaires de l'État, c'est-à-dire à peu près tout le monde aujourd'hui, se trouve atteint; la vie du pays s'arrête.

Les impôts, d'un autre côté, cessent de devenir exigibles, et

l'interruption subite des perceptions, non seulement appauvrit le Trésor pendant sa durée, mais prolonge ses effets bien au-delà; car les frontières n'étant plus gardées, les portes des villes étant abandonnées, les entrepôts dépourvus de surveillants, immédiatement les importateurs, marchands en gros, voituriers, cabaretiers, etc., détenteurs de produits taxés, en profitent pour inonder le pays de tabacs, de cafés, de sucre, de boissons, etc., en franchise des droits. L'immense mainmise administrative, qui s'appesantissait sur la matière imposable, laisse échapper sa proie. La fraude, en un instant, compromet pour longtemps les revenus de l'État (1).

Rien n'est exagéré dans cette description hypothétique (2) : il suffit de lire les textes législatifs pour reconnaître qu'en dehors du vote du budget, ni dépenses, ni recettes ne sauraient exister. Les dépenses, d'abord, ne sont autorisées par la loi de finances que pour un an strictement. Passé ce terme d'une année, nul texte ne permet plus ni aux ordonnateurs d'ordonnancer, ni aux payeurs de payer. Pour les recettes, en vain prétendrait-on que les lois primitives d'établissement des impôts ont un effet permanent; l'autorisation de les percevoir demeure essentiellement annuelle (3), nous l'avons expliqué précédemment. Le mécanisme

(1) On a pu juger, en 1871, dans les départements envahis, des effets de la suspension des perceptions, bien que les administrations française ou allemande se soient toujours efforcées de les rétablir aussi rapidement que possible.

(2) Le même tableau a, d'ailleurs, été tracé à la Chambre des députés par un ancien ministre des finances : « Le budget refusé, c'est la dette qu'on ne paie « plus à partir du 1er janvier, ce sont les fonctionnaires publics qui n'ont plus « de traitements, ce sont les écoles fermées, les ministres des cultes sans salaires, « ce sont les forces destinées à la défense nationale, la marine et l'armée, qui « n'auraient plus de solde à partir du 1er janvier. » (Discours de M. Maurice Rouvier, député, 10 décembre 1888.)

(3) Le droit d'autoriser les recettes et les dépenses annuelles appartient tellement exclusivement à la loi générale du budget que la loi spéciale des contributions directes, quand celle-ci est détachée prématurément de l'ensemble, a soin de réserver ce droit par la formule suivante : « Les contributions directes, « applicables aux dépenses générales de l'Etat, *seront établies*..... en principal « et centimes additionnels. » L'expression *établies* a été intentionnellement choisie, afin que, plus tard seulement, la loi générale du budget *autorise* la perception, en disant : « Est et demeure autorisée la perception des contributions « directes..., en conformité de la loi spéciale relative aux contributions direc- « tes. » Jusque-là, il ne s'agit que de préparatifs. M. Léon Say, qui, sous son ministère, a inauguré cette rédaction, la justifie ainsi : « A une époque où j'étais « ministre, en 1878, j'ai demandé au parlement d'introduire une modification « au texte de la loi des contributions directes. Jusqu'alors, on rédigeait ces

fiscal, construit une fois pour toutes, n'est mis en marche, chaque année, qu'en vertu d'une autorisation nouvelle. Du reste, l'article final de toutes les lois de finances (1) suspend sur la tête des receveurs qui tenteraient d'effectuer des perceptions non autorisées de telles pénalités qu'aucun d'eux ne voudrait risquer de les encourir.

Après le premier janvier, il ne se trouverait donc pas plus de percepteurs d'impôts que de payeurs de dépenses, si le budget n'était pas voté. Les caisses resteraient fermées aussi bien à l'entrée qu'à la sortie des deniers publics. Du jour au lendemain, ce qui était légal deviendrait illégal. La suspension de l'exécution du budget constituerait une révolution. « Refuser le budget, « savez-vous ce que c'est, Messieurs? c'est la révolution. » (10 décembre 1888.)

Aussi, à l'époque ou l'on discutait encore l'étendue des droits respectifs du parlement et de la Couronne, au début de la Restauration, se demanda-t-on si, réellement, la Chambre des députés possédait le droit exorbitant et révolutionnaire de refuser le budget. Plusieurs orateurs le lui contestèrent, prétendant que les représentants du pays, convoqués précisément en vue de voter le budget, ne pouvaient, sans déchéance, s'abstenir de remplir leur devoir primordial. M. de Bonald s'écriait : « Une assemblée po-« litique n'a pas plus le droit de refuser le budget qu'un homme « n'a le droit de se détruire lui-même, de ses propres mains. » (Séance du 22 mars 1816.) « C'est le refus du budget, disait un « autre député, qui a conduit Charles Ier à l'échafaud; c'est le « refus du budget qui a conduit Louis XVI au même destin; « c'est le refus du budget qui a forcé Charles II à se mettre à la « solde de Louis XIV et a préparé ainsi la révolution de 1688. Le « refus du budget a toujours été le signal des commotions politi-

« sortes de lois en disant que les contributions directes seraient *perçues* suivant « les bases qui ont été établies..... J'ai demandé qu'au lieu de mettre le mot « *perçues* on mît le mot *établies*, de manière que l'autorisation préalable au vote « général du budget ne fût donnée que pour l'établissement, et non pour la « perception de l'impôt direct. » (Discours de M. Léon Say, sénateur, 27 décembre 1887.)

(1) Cet article final des lois annuelles de budget a été commenté et cité in-extenso au chapitre XI, pages 269 et 270.

« ques et des plus grands désastres. La Chambre des députés n'a « pas le droit de provoquer de tels bouleversements. » (Discours du vicomte de Saint-Chamans, 1817.) (1).

Oui, sans doute, le refus du budget entraîne toutes ces funestes conséquences ! C'est presque un suicide, c'est la désorganisation du pays, le prélude certain de grands malheurs publics! Mais cette arme, si dangereuse qu'elle soit, le parlement la possède, il la possède légitimement et nul ne saurait la lui arracher. Du moment que le droit de voter les recettes et les dépenses publiques appartient aux représentants du pays, ceux-ci se trouvent investis, par une conséquence nécessaire, du droit de ne pas les voter. On ne saurait concevoir le droit d'autoriser, sans sa contre-partie logique, le droit de ne pas autoriser. L'un, à défaut de l'autre, perd toute valeur, toute signification même (2). Aujourd'hui, d'ailleurs, le principe de la souveraineté budgétaire étant universellement résolu en faveur des représentants du pays, personne n'hésite plus à leur concéder corrélativement l'alternative de la sanction ou du refus du budget.

Seulement, si le refus du budget, examiné théoriquement, apparaît comme un acte régulier, conforme à l'esprit et au texte des Constitutions des pays parlementaires (3), il faut reconnaître que, dans la pratique, l'exercice de cet acte devient à peu près invraisemblable.

Non seulement, comme nous l'avons dit, l'imagination se refuse à concevoir les bouleversements qui en résulteraient, mais ce que l'imagination se refuse à concevoir, l'expérience n'en fournit pas non plus le tableau : il n'existe pas d'exemple moderne d'année

(1) Il a été dit plus récemment, en 1877, au cours du conflit dont nous parlons plus loin : « Quand on se trouve en présence d'une Chambre qui ne veut « pas voter le budget, on retourne à l'état de nature. »

(2) Il faut se souvenir que, sous la Restauration, à l'époque où l'on contestait au parlement le droit de refuser le budget, on lui contestait également le droit de voter les dépenses publiques : corrélation logique, en effet. Voir le second chapitre de ce livre, où sont exposées les discussions relatives aux prérogatives du parlement en matière de dépenses, aux débuts de la Restauration, pages 46 et suiv.

(3) « La Chambre, dit un éminent commentateur des Constitutions, peut être « amenée, dans certaines circonstances, à se retrancher dans son droit, que la « Constitution reconnaît. » (Discours de Edouard Laboulaye au Sénat, 18 décembre 1877, au sujet du refus du budget.)

financière s'ouvrant sans que le budget ait été voté. C'est à titre comminatoire seulement que les parlements usent aujourd'hui du droit de refuser le budget. Nous allons nous en convaincre historiquement.

§ 2. — *Tentatives de refus du budget en Angleterre et en Allemagne.*

En Angleterre, le premier chapitre de ce livre a montré comment, sous les Stuarts, le parlement refusa, dans diverses circonstances, des subsides au roi (1), qui, d'ailleurs, eut le tort de passer outre.

Depuis la restauration de l'ordre financier, après les événements de 1688, la question du refus du budget fut encore quelquefois soulevée; les conflits devinrent menaçants; mais, toujours, la solution intervint assez à temps pour que l'année financière s'ouvrît munie des autorisations de recettes et de dépenses nécessaires à la marche des affaires publiques. L'ouvrage de sir Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, déjà cité, relève, un à un, ces divers incidents.

Ainsi, en 1781, Thomas Pitt (2) proposa de retarder de quelques jours le vote des subsides, afin d'arracher à lord North un engagement relativement à la guerre d'Amérique. Mais la Chambre, constatant *qu'aucune proposition de ce genre n'avait été faite depuis la révolution*, repoussa, à une grande majorité, l'idée d'accéder à un refus temporaire du budget.

En 1784, l'attitude du roi Georges III, défenseur personnel, malgré les Chambres, du ministère de William Pitt, âgé de vingt-quatre ans seulement, provoqua diverses velléités de refus de budget. L'opposition, sous la conduite de Fox, inaugurant déjà contre

(1) Sous les Stuarts, les revenus propres et permanents du gouvernement royal auraient dû suffire en temps normal à alimenter les dépenses publiques de l'Etat. Les subsides supplémentaires, alloués par le parlement, ne représentaient donc alors que des fonds extraordinaires, dont le refus, par conséquent, ne pouvait entraîner l'immense désorganisation administrative décrite précédemment.

(2) Neveu de lord Chatham, connu sous le nom de lord Camelford.

Pitt la lutte politique qui devait se prolonger jusqu'à leur mort (1), obtint des Chambres l'ajournement du vote des subsides à cinq ou six reprises différentes. Fox s'exprimait ainsi : « Il est incon-« testable que la Constitution donne à la Chambre le droit de « refuser les fonds; mais c'est une arme qu'elle ne doit employer « qu'avec précaution et que quand la chose publique l'exige impé-« rieusement. Ce droit, je le soutiendrai toujours... C'est une « lutte entre les prérogatives de la Couronne et les prérogatives « du peuple. La Chambre doit employer tous les moyens en son « pouvoir pour défendre ses privilèges : c'est un devoir que lui « impose la Constitution. Le moyen qui consiste à retenir les som-« mes demandées est le plus puissant de tous et doit, j'en con-« viens, être le dernier à employer. Si les ministres persistaient « dans leur obstination et poussaient les choses à l'extrême, il « serait juste d'user de ce moyen, comme d'un droit qui fixe la « distinction qui existe entre un peuple libre et les esclaves d'une « monarchie absolue. » (Séance des Communes du 20 février 1784.)

Le roi ne s'en obstinait pas moins à conserver un Cabinet, investi, disait-il, de toute sa confiance et n'ayant pas encore eu le temps d'être mis à l'épreuve. Le refus du budget, maintenu par la Chambre, pouvait donc aboutir aux plus graves conséquences, devant lesquelles, d'ailleurs, Fox ne reculait pas, sauf à en déguiser les dangers aux yeux de ses collègues avec son éloquence habituelle (2).

Bientôt, cependant, le roi réussit à obtenir le vote du *Land tax* (3), nécessaire au payement des intérêts de la dette. Puis les

(1) Pitt et Fox moururent tous deux au commencement de 1806.

(2) A un autre moment, Fox dissimule sa proposition de refuser les subsides sous l'apparence d'une simple demande de délais nécessaires pour la réflexion : « Je supplie la Chambre de ne pas voir dans ma proposition le désir de refuser « les demandes d'argent : je sais que la chose est essentiellement nécessaire, et « personne plus que moi ne craindrait de s'opposer au bien général. Mais « quelles seraient les personnes à blâmer dans ces cas, sinon celles qui osent « résister à la majorité de la Chambre et mépriser ses décisions ? L'étonnement « où je suis ne me laisse pas la faculté de fixer mes idées, et je crois que deux « fois vingt-quatre heures ne peuvent pas mettre la chose publique en danger, « surtout quand il s'agit d'affaires aussi sérieuses (18 février 1784). » (*Recueil des discours de Fox et de Pitt*, 12 vol. in-8, 1819.)

(3) A cette époque, le *land tax* n'avait pas encore été racheté et fournissait au budget un rendement élevé, 50 millions de francs environ. En outre, l'année

ressources permanentes du fonds consolidé lui permirent de vivre au jour le jour, pendant trois mois, jusqu'à ce que l'influence progressive de Pitt sur ses collègues (1) eût réussi à lui ramener la majorité. Les subsides ayant été intégralement votés le 25 mars 1784, la Chambre fut immédiatement dissoute, et les nouvelles élections consolidèrent, d'une manière définitive, le Cabinet (2). En somme, aucun service ne s'était trouvé suspendu.

Depuis lors, les Communes n'ont plus eu besoin de recourir, même à titre comminatoire, à ce procédé extrême. « L'arme se « rouille dans l'arsenal des lois constitutionnelles, » dit Erskine May. L'historien que nous suivons constate notamment que, penpendant toute la durée des guerres contre la France, le parlement a constamment marché dans un accord parfait avec la Couronne : « La Chambre des communes, dit-il, a libéralement accordé toutes « les sommes que les ministres ont déclarées nécessaires aux ser- « vices essentiels de l'État. Pas un soldat n'a été rayé des rangs de « l'armée, pas un matelot n'a été retranché de la marine par un « vote des Communes. » A quelques exceptions près, les projets de budgets annuels sont toujours votés sans réduction (3). Les litiges fiscaux, lorsqu'ils se produisent, portent, non sur le montant des sommes nécessaires aux besoins de l'Etat, mais sur la forme des divers impôts. Il en fut ainsi pour la suppression de l'*income-tax* en 1816, pour le rejet du doublement du droit sur les maisons en 1852. Plus récemment, en juin 1885, c'est au sujet d'une proposition de relèvement des droits sur la bière et sur les spiri-

financière commençait en janvier. C'est au milieu de ce siècle seulement que sa date d'ouverture a été reportée au 1er avril. Voir page 106.

(1) La majorité de l'opposition contre Pitt se fondit successivement, de votes en votes, jusqu'au 25 mars 1784, de la manière suivante : 12 janvier, 54 voix ; 20 février, 20 voix ; 1er mars, 12 voix ; 5 mars, 9 voix ; 8 mars, 1 voix.

(2) « Ce ne furent pas des motifs de prudence, des pensées de modération, « qui empêchèrent le parti whig de recourir à l'arme terrible du refus des sub- « sides : ce fut l'impossibilité d'entraîner dans cette voie les propriétaires cam- « pagnards, dont le concours était indispensable pour assurer la majorité à « l'opposition. » « (*Essai historique sur les deux Pitt*, par le baron de Viel-Castel, 2 vol. in-8, 1845.)

(3) Sir Erskine May cite un certain nombre de cas exceptionnels, où les propositions budgétaires du gouvernement ont subi des réductions qui étonnent par leur peu d'importance : 1857, refus de l'acquisition d'une chapelle anglaise à Paris ; 1858, suppression de 308 l. st., traitement d'un agent de la galerie nationale, etc.

tueux, devant fournir un supplément de 41.200.000 fr., que le cabinet Gladstone a été renversé (1).

Les luttes budgétaires, en Angleterre, sans rien perdre de leur importance, se trouvent donc, depuis longtemps, circonscrites dans un domaine très sage : il n'y est plus question de refus de budget.

En Allemagne, de même, après les événements de 1862 à 1866 rapportés dans le second chapitre de ce livre, lorsque le gouvernement triomphant se fut incliné devant les droits des Chambres, aucun exemple de refus de budget ne se rencontre plus. D'ailleurs, nous avons vu que la plus importante parmi les dépenses, celle de la guerre, y est, une fois pour toutes, votée septennalement.

§ 3. — *Tentatives de refus du budget en France.*

Le refus du budget se présenterait donc à nos yeux sous la forme d'une éventualité hypothétique, dépourvue de réalité, dans les temps modernes tout au moins, si récemment, chez nous, de graves circonstances n'avaient risqué de donner corps à l'hypothèse.

A la fin de 1877, au cours des incidents du fameux 16 mai, sur lesquels les partis politiques continuent à s'invectiver, la question étudiée ici avec calme devint l'objet de commentaires passionnés. Les hommes d'État que le chef du pouvoir exécutif avait alors honorés de sa confiance, malgré l'opposition des Chambres, virent, après la dissolution, les électeurs leur renvoyer une majorité hostile : le chef du pouvoir exécutif persista, quand même, à ne pas vouloir s'en séparer (2).

(1) Les projets d'augmentations d'impôts indirects ont été provisoirement remplacés par un prélèvement sur l'amortissement, conformément aux propositions de sir Michael Hicks-Beach, chancelier de l'Echiquier, successeur de M. Childers. (Exposé du 9 juillet 1885.)

(2) Les membres mêmes du ministère du 16 mai avaient quitté le pouvoir; mais leurs successeurs continuaient leur politique.

Mais le mois de décembre, c'est-à-dire la fin de l'année budgétaire, arrivait, sans que le budget de l'année suivante fût voté. Ce vote du budget de 1878, la Chambre le suspendit intentionnellement. Les rapports de la Commission du budget étaient prêts et déposés, mais l'assemblée refusa de les mettre à son ordre du jour : « Nous ne nous dessaisirons pas, disait le rapporteur, de ce « qui constitue le dernier recours, la dernière garantie des peuples « libres. Nous ne donnerons le vote des quatre contributions « directes (1) qu'à un ministère vraiment parlementaire. » (Rapport de la Commission du budget par M. Jules Ferry, 4 décembre 1877.)

Déjà, le champ s'ouvrait aux hypothèses et même aux préparatifs, en vue de la crise qui s'approchait. Le public et les Chambres supputaient avec inquiétude le nombre de jours restant à courir jusqu'au 31 décembre 1877. Les théories les plus étranges se donnaient carrière. L'animosité des partis faisait redouter, à bon droit, de graves extrémités. « Nous ne livrerons notre or, nos char-« ges, le produit de notre dévouement, s'écriait Gambetta, que lors-« qu'on se sera incliné devant la volonté qui a été exprimée le « 14 octobre (date des dernières élections). Il faut savoir si, en « France, c'est la nation qui gouverne, ou un homme qui com-« mande! » (Séance des députés, 4 décembre 1877.)

Le gouvernement, en présence de cette opposition, après avoir étudié et commenté en vain les textes financiers pour y découvrir un moyen légal de franchir, avec ses seules forces, la date du 1er janvier, reconnaissant qu'aucun receveur ne consentirait à percevoir l'impôt, ni aucun payeur à sortir un centime de sa caisse, que les lois et règlements étaient formels et comminatoires, résolut de se soumettre. Le 15 décembre 1877, un ministère nouveau choisi dans les rangs de la majorité fit voter immédiatement, en une séance, la loi des contributions directes retenue jusque-là,

(1) La Commission du budget refusa même de détacher du projet général du budget la partie relative aux contributions directes, malgré la nécessité de soumettre leur répartition au vote des conseils généraux et d'arrondissement avant la fin de l'année. Aussi, en 1878, les rôles des contributions directes furent-ils très tardivement émis, dans le courant même de l'année.

ainsi que les douzièmes provisoires destinés à pourvoir à l'exécution des services jusqu'au vote définitif de la loi de finances de 1878.

Cette fois encore, le refus du budget ne fut qu'une menace, un droit suprême derrière lequel la Chambre se retrancha pour amener le pouvoir exécutif à résipiscence.

C'est le dernier exemple à citer. Car si, chaque année, une certaine fraction d'opposants s'abstient de voter la loi de finances, il ne s'agit plus là de refus de budget proprement dit. « Nous ne refu-« sons pas systématiquement tout budget ; mais nous ne voterons « pas un budget que nous considérons comme mauvais. » (Chambre des députés, 5 juillet 1889.) Ainsi, dernièrement, 59 députés crurent devoir voter contre le budget de 1896 au scrutin final. Comme plusieurs d'entre eux se succédaient à la tribune pour expliquer leurs motifs : « personne ne va donc plus voter le budget alors ! » s'écria un des assistants qui savait bien, comme tout le monde, que, malgré quelques protestations platoniques, la loi de finances passerait à une grande majorité.

En somme, non seulement les Chambres possèdent logiquement le droit incontestable de refuser le budget, mais le pouvoir exécutif doit s'incliner à temps devant la volonté des représentants du pays, afin d'éviter même que ce droit ait besoin de s'exercer. Jean-Baptiste Say, avec son esprit rigoureux, écrivait : « Des lé-« gislateurs parfaitement indépendants et pénétrés de la sainteté « de leurs devoirs ne craindraient pas de rejeter les budgets qu'on « leur présente, toutes les fois... qu'on négligerait de leur donner « toutes les garanties désirables contre les abus ! Que les créatures « du pouvoir ne soient pas de cet avis, qu'ils représentent cette me-« sure comme le bouleversement de l'État..... rien n'est moins sur-« prenant ; mais que les personnes qui ne prennent aucune part à « ce riche butin regardent cette utile fermeté comme une extrémité « dangereuse, c'est une faiblesse tout à fait protectrice de la dissi-« pation, de la corruption et complice de la perte des gouverne-« ments ! » (*Cours d'économie politique*, 8e partie.) L'éminent économiste rappelle alors que si, du temps de Louis XIV, un corps de représentants, par le moyen du refus du budget, eût pu mettre

obstacle aux guerres et aux persécutions, la France ne serait pas tombée « dans l'avilissement et la misère qui signalèrent la fin « de ce règne théâtral, et le roi lui-même n'eût pas été abreuvé « d'humiliations ».

Nous pouvons maintenant en sécurité aborder le sujet de l'exécution du budget, qui va former la troisième partie de cet ouvrage.

TROISIÈME PARTIE

EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE XIX

PERCEPTION DES RECETTES. — RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES

§ 1er. Exécution du budget des recettes. Contributions directes : division des administrations chargées, l'une de leur assiette, l'autre de leur perception. Assiette des contributions directes ; tournées des contrôleurs : mutations et patentes. Etablissement des rôles. Surveillance exercée par les inspecteurs et les directeurs. — § 2. Perception des contributions directes. Les percepteurs sont responsables du montant des rôles. Mises en demeure adressées par eux aux contribuables : publication des rôles, distribution des avertissements. Degrés de poursuites : sommations, commandement, saisie. Apurement des rôles : jugements des conseils de préfecture au sujet des états de cotes indûment imposées et de cotes irrécouvrables. Solde versé en numéraire, à l'expiration de certains délais, par les receveurs des finances et les percepteurs. Caractères particuliers que présente l'organisation des contributions directes.

Du milieu agité des parlements où s'est élaborée la loi de finances, nous entrons dans l'atmosphère plus calme de l'administration. Les Chambres législatives ont discuté, amendé, revisé le projet gouvernemental ; leurs délibérations ont envisagé en toute liberté les solutions les plus extrêmes ; la voie du progrès a été, en tous sens, recherchée sinon atteinte, et du choc un peu bruyant des opinions est enfin sortie la loi qu'il s'agit d'appliquer. Le pouvoir exécutif chargé de ce soin n'a qu'à suivre le chemin tracé :

son œuvre ne comporte plus qu'une régularité silencieuse. Le mécanisme administratif est assez bien monté pour que tout frottement, tout cahot soit désormais évité; l'argent sorti des poches des contribuables s'élève jusqu'au trésor central et retombe de là en pluie bienfaisante sur les titulaires de mandats de dépenses, conformément à des règles très perfectionnées et très précises, que nous allons parcourir dans leurs trois phases distinctes :

1° Perception des recettes autorisées par la loi de finances;

2° Centralisation du produit de ces recettes dans les caisses du Trésor;

3° Payement des dépenses dans la mesure des crédits ouverts par la même loi de finances.

Abordons immédiatement (1) l'exposé du mécanisme de la perception : quels sont les travaux quotidiens de chaque agent chargé de ce service? Quels procédés sont employés par lui pour recueillir les deniers publics des mains des contribuables? De quelle hiérarchie dépend-il? A quels contrôles est-il soumis? Notre attention spéciale se fixera sur les employés placés le plus près possible du public, au bas de l'échelle.

Les contributions directes seront décrites en premier lieu. Puis viendront les impôts indirects.

§ 1er. — *Contributions directes. Leur assiette. Établissement des rôles.*

Le titre de contributions directes comprend les impôts fonciers sur les propriétés bâties et non bâties, l'impôt sur les portes et fenêtres, les impôts personnel et mobilier, les patentes, les taxes assimilées sur les mines, les biens de mainmorte, les billards, cercles, chevaux et voitures, etc. Le tout rapporte au Trésor 531.750.000 (2), auxquels il y a lieu d'ajouter 394 millions en-

(1) L'exposé de la nature des divers impôts remplit, à lui seul, une année de cours à l'Ecole des sciences politiques : cela représenterait donc un ou plusieurs volumes d'impression. Nous supposons, dès lors, le sujet connu et nous abordons d'emblée l'étude du mécanisme de la perception de ces impôts.

(2) Situation au 1er février 1900 de l'exercice 1899.

viron perçus corrélativement à titre de centimes additionnels au profit des départements et des communes, soit un ensemble de 926 millions, qu'il va falloir demander aux contribuables, encaisser et transmettre au Trésor. La somme, on le voit, vaut la peine qu'un système savant et solide préside à sa perception.

Ce système a pour caractère spécial la dualité : d'une part, détermination des éléments imposables, d'autre part, recouvrement des sommes résultant de cette détermination, par des administrations distinctes.

Beaucoup de bons esprits reconnaissent à cette dualité de précieux avantages. Avec elle, en effet, les responsabilités deviennent plus effectives, étant mieux spécialisées. Seulement l'organisation est coûteuse. Le budget, obligé de payer un double jeu de personnel, retrouve, peut-être, une partie de son avance dans les bénéfices d'une bonne gestion ; mais ses charges, tout compte fait, semblent accrues. Aussi, la raison d'économie a-t-elle fait naître des propositions de réforme (1) qui tendent à fondre en un seul service l'établissement et le recouvrement des rôles des contributions directes. Nous n'avons pas à examiner ici ces propositions, dont l'idée, d'ailleurs, est ancienne.

Contentons-nous d'exposer les attributions actuelles de l'une et de l'autre administration.

(1) Voir le rapport de M. Marcel Barthe au sujet de la proposition de réunir les services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes. (Proposition déposée le 3 juillet 1873 et reproduite, en dernier lieu, le 18 décembre 1880.) « La réunion des deux services de l'assiette et du recouvrement, dit-il, en sim-« plifiant l'administration et en diminuant le nombre des agents, amènerait une « réduction de dépenses importante. »

La réduction des dépenses est évaluée à huit ou neuf millions. Ce chiffre élevé indique, de prime abord, qu'une réforme plus importante, portant sur les trésoreries générales, était liée à celle qui nous occupe spécialement. Sans entrer prématurément dans la discussion des mérites de l'institution des trésoriers généraux, nous pouvons seulement recommander, comme très instructive, la lecture du rapport de M. Marcel Barthe. Consulter de même, sur l'organisation du ministère des finances, le rapport de M. de la Monneraye, au nom de la Commission des services administratifs. Assemblée nationale, 23 février 1872.

Un projet de fusion des services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes se trouve également intercalé dans la proposition de MM. d'Aillières et autres députés relative à la suppression des trésoriers payeurs généraux, proposition du 23 janvier 1888, discutée à la Chambre des députés les 23 et 26 mars 1889, et subsidiairement le 2 juillet 1889.

L'administration des contributions directes « est chargée des « opérations relatives à l'établissement des rôles des quatre contri- « butions directes et des taxes assimilées ». Instituée par la loi du 24 novembre 1799, au début même du Consulat (1), elle se compose aujourd'hui, d'après les derniers annuaires officiels, de la hiérarchie départementale suivante :

86 directeurs départementaux, 95 premiers commis de direction, 99 inspecteurs départementaux, 921 contrôleurs de diverses classes, 219 contrôleurs intérimaires, adjoints et surnuméraires.

En total 1.420 agents (2).

Du sein de ce personnel émergent les *contrôleurs*, pivôt du service, en rapport direct avec le public, chargés d'effectuer le travail, que les autres surveillent ou dirigent.

Les contrôleurs, répartis sur la surface du pays, à raison de deux ou trois par arrondissement, résidant au chef-lieu d'où ils rayonnent neuf mois au moins, chaque année, en tournées dans les 40, 50, 60 communes, ou plus, qui composent leur circonscription (3), constituent par leur tenue, par leurs relations, par les examens et les diplômes qui assurent leur recrutement, des employés d'élite. Leurs fonctions peuvent se définir ainsi : « Les « contrôleurs opèrent les mutations survenues annuellement dans « la situation et dans les éléments de cotisation des contribuables; « ils effectuent, chaque année, le recensement des patentables, ils « instruisent les réclamations, procèdent aux enquêtes, et prépa- « rent, de concert avec les répartiteurs locaux, les matrices qui « servent de base à la confection des rôles. »

Quand les termes de cette définition, lesquels ont besoin d'être définis à leur tour, seront tous bien compris, les attributions des contrôleurs n'auront plus de mystère.

(1) Voir les détails des phases qui précédèrent et provoquèrent cette création, dans le premier volume de notre *Histoire des finances de l'ancien régime et de la Révolution.*

(2) En plus 37 agents en Algérie et Tunisie, soit au total 1.457 agents. Ces données diffèrent pour quelques unités de celles qui figurent aux budgets. La dépense totale pour les traitements atteint 4 millions de francs à peu près.

(3) En moyenne, chaque contrôle comprendrait 39 à 40 communes. Mais la moyenne ne correspond pas à la réalité à cause des grandes villes qui absorbent à elles seules plusieurs contrôleurs. Certains d'entre eux, dans les petites localités, ont jusqu'à 70 communes.

Le but final du travail des contrôleurs des contributions directes consiste dans la confection des rôles, établis d'après les matrices. Or, les matrices existent depuis l'établissement de l'impôt : il suffit donc de les tenir au courant des changements survenus : changements dans la personne des contribuables, changements dans les éléments des cotisations. A cet effet, les contrôleurs effectuent deux tournées régulières, l'une s'ouvrant au mois de mai (1) et nommée spécialement tournée des mutations, l'autre s'ouvrant vers le mois de septembre ou d'octobre et nommée tournée des patentes.

Au cours de la tournée du mois de mai, qui précède le vote de la loi de finances, les contrôleurs recueillent, de concert avec les répartiteurs locaux, les renseignements qu'il y aura lieu d'utiliser lorsque les contributions foncières des propriétés bâties et non bâties, des portes et fenêtres, personnelle et mobilière, et les taxes spéciales auront été revêtues de la sanction légale. Il importe de s'y prendre d'avance, tant ce travail des mutations est considérable.

Les *mutations* peuvent être définies : « opération annuelle con-« sistant à relever les changements survenus dans la désignation « des contribuables et dans les éléments de leurs cotisations inscrits « sur la matrice des rôles ». Ces sortes de changements annuels résultant de décès, d'héritages, de ventes, achats et partages, de constructions nouvelles, démolitions, entrées et sorties du domaine public, etc., s'élèvent, d'après les statistiques de l'administration, à plus de deux millions par an : nombre de parcelles mutées 5.200.000 ; nombre de permutants 2.000.000 ; nombre de feuilles de mutations foncières, 2.115.000, etc.

Les contrôleurs procèdent à ce travail au moyen des renseignements relevés dans les bureaux d'enregistrement, des cahiers de notes tenus par les percepteurs, dont ceux-ci fournissent un extrait, enfin au moyen de leurs constatations personnelles sur le terrain. Les répartiteurs locaux leur servent de collaborateurs, d'assistants, ou de conseils. Ce sont « des membres d'une commission

(1) En 1888 et 1889, l'ouverture de la tournée des mutations a été, par exception, ajournée au 1er juin, en raison de l'urgence des travaux d'évaluation de la propriété bâtie.

« composée, dans chaque commune, du maire, de l'adjoint et de « cinq citoyens contribuables fonciers nommés par le sous-pré- « fet (1) ». Pour les impôts de répartition, les contrôleurs assistent les répartiteurs, pour les impôts de quotité, ils sont assistés par eux.

La tournée des patentes n'a lieu qu'aux mois de septembre ou d'octobre ; le recensement des éléments imposables de cet impôt de quotité doit, en effet, précéder d'aussi près que possible l'ouverture du nouvel exercice. En même temps, le travail des mutations de la précédente tournée est rectifié, s'il y a lieu, et complété.

En dehors de leurs deux itinéraires annuels, les contrôleurs se rendent sur les lieux toutes les fois que l'instruction des réclamations et les enquêtes prescrites par la Direction exigent leur présence.

Les réclamations se composent soit de demandes en *décharge* ou *réduction*, recours contentieux à la justice administrative en cas d'imposition indûment établie, contraire à la loi, soit de demandes en *remise* et *modération*, pétition adressée au préfet pour solliciter une diminution gracieuse d'impôt en cas de perte de revenus ou de facultés contributives. Les unes et les autres se sont élevées en 1899 à 317.000 (2), ce qui occasionne encore aux contrôleurs, chargés de les instruire, un supplément de travail considérable.

Dans ces diverses tournées, aussi bien qu'aux jours désignés à leur résidence, les contrôleurs se tiennent, d'ailleurs, à la disposition des contribuables, écoutent leurs explications, les provoquent même au besoin, fournissent à chacun les renseignements dont il a besoin, tout en profitant, eux-mêmes, pour perfectionner l'assiette de l'impôt, des détails qui parviennent à leur connaissance.

(1) A Paris, en vertu des lois du 23 frimaire an VII et suivantes, une Commission des contributions directes, composée de fonctionnaires nommés par l'autorité administrative, tient lieu de répartiteurs. Ces Commissions opèrent conformément à un arrêté réglementaire du 1er juin 1849.

(2) Ce total de 317.000 comprend les réclamations individuelles sur les quatre contributions directes et les taxes assimilées, mais ne comprend pas les réclamations collectives pour pertes, et les demandes des percepteurs dont il sera question plus loin. Le nombre des réclamations a beaucoup augmenté depuis la loi du 21 juillet 1887, qui a autorisé les contribuables à réclamer par voie de déclaration dans les mairies.

L'ensemble de ces travaux aboutit à la mise au courant des matrices, d'après lesquelles seront confectionnés les rôles. Les matrices sont des « cahiers qui contiennent les éléments des coti-« sations individuelles groupés sous le nom de chaque contri-« buable ».

Ces *éléments d'imposition* inscrits sur les matrices permettent d'établir les *chiffres d'imposition* portés aux rôles (1). Les rôles « sont des cahiers dressés par commune contenant les noms des « contribuables, avec indication du montant de chaque cotisation « individuelle. » (2)

On voit quelle somme d'opérations diverses s'accumule sur la tête du contrôleur, véritable cheville ouvrière des contributions directes.

Dans la hiérarchie supérieure, existent, avons-nous vu, les inspecteurs, un par département environ, qui vérifient sur place, par épreuve, tous les détails du service, s'assurent de l'exactitude avec laquelle les contrôleurs remplissent leurs obligations, constatent leur plus ou moins de zèle, enfin, traitent personnellement les affaires d'une importance particulière, et en rendent compte au directeur. L'inspecteur est le bras droit du directeur.

Les directeurs, résidant au chef-lieu, dirigent et centralisent l'ensemble du service de département, transmettent des instructions à leurs agents, règlent l'ordre des tournées et des vérifications, examinent et résolvent, dans la limite de leur compétence les questions soulevées par les divers incidents de service, et correspondent seuls avec l'administration centrale. Ils sont chargés, en outre, d'effectuer la transcription des rôles, dont les matrices ont été établies et revisées par les contrôleurs, comme il a été dit.

Cette transcription des rôles a lieu en régie, c'est-à-dire moyennant remboursement des frais, pour les rôles créés au profit de l'Etat.

(1) Les matrices, en ce qui concerne les éléments de cotisation, forment la minute des rôles.

(2) On définit aussi le rôle : « Titre exécutoire en vertu duquel les percep-« teurs procèdent au recouvrement des contributions directes. »

Le Dictionnaire des finances dit : « Le rôle est un cahier sur lequel sont « transcrits les noms, prénoms, profession et demeure des contribuables, avec « l'indication de leurs bases de cotisation et du montant des sommes qu'ils « ont à payer. »

Les départements et les communes, au contraire, payent une rétribution au directeur, supérieure, en général, à ses déboursés. Aussi, lorsque, en parcourant le budget, on s'étonne de voir les traitements des directeurs des contributions directes fixés seulement de 7.000 à 10.000 fr., alors que les traitements de leurs collègues de l'enregistrement, des douanes et des contributions indirectes s'élèvent de 8.000 à 12.000 fr., faut-il tenir compte de ces remises proportionnelles allouées par les départements et les communes qui viennent compenser, quelquefois très largement, l'infériorité des traitements de l'État.

Une fois les rôles confectionnés et transcrits, la tâche de l'*assiette* se trouve achevée.

§ 2. — *Perception des contributions directes.*

Intervient alors une autre administration, entre les mains de laquelle le directeur des contributions directes s'empresse de remettre les rôles confectionnés.

Le directeur des contributions directes commence par soumettre les rôles au préfet du département, lequel les revêt de la formule exécutoire, contenant mandement d'en opérer la perception. Ensuite il les adresse au trésorier-payeur général, avec un *État par commune du montant des rôles.*

Le trésorier-payeur général, au vu de ces rôles exécutoires et de l'état qui les accompagne, prend charge dans ses écritures de leur montant total, ce qui l'en rend responsable. Puis il subdivise cette prise en charge entre chacun des receveurs particuliers des finances sous ses ordres. Le receveur particulier, à son tour, devient responsable de la portion qui lui est attribuée, et nous verrons bientôt quelle responsabilité effective en découle pour lui. Enfin, il inscrit dans ses livres, au débit de chaque percepteur, le chiffre du montant des rôles qu'il lui fait parvenir.

Ainsi transmises de main en main, ces pièces comptables engagent successivement chacun de ceux qui les reçoivent, comme le feraient des effets envoyés à l'encaissement (1).

(1) Cette analogie des rôles avec des effets à recouvrer a été souvent mise en

Le percepteur, auquel nous venons d'aboutir, constitue le dernier échelon de la hiérarchie que dirige le ministre des finances, par l'intermédiaire de la direction générale de la comptabilité publique, des directions du mouvement général des fonds, de la dette inscrite et du personnel. Dans chaque département, les receveurs particuliers et les trésoriers-payeurs généraux sont ses chefs directs.

Les percepteurs succédèrent, en 1804, aux anciens collecteurs et aux adjudicataires de la perception à la moins-dite, dont les gestions ont été décrites dans d'autres ouvrages (1). La loi du 25 février 1804 réalisa une réforme considérable par ces seuls mots : « Tous les percepteurs des contributions directes seront à « la nomination du Premier Consul. » (Art. 9.) Dès lors, en effet, les percepteurs, de simples entrepreneurs de recouvrement qu'ils étaient, devinrent de véritables fonctionnaires. Le service des contributions directes leur fut remis et, aujourd'hui, il continue à se trouver exclusivement concentré dans leurs mains, une fois le travail des contrôleurs achevé.

Les percepteurs, au nombre de 5.280 environ, c'est-à-dire de deux par canton en moyenne, desservent (toujours d'après les moyennes) sept ou huit communes, souvent en réalité dix ou douze, ou davantage, car les villes absorbent, à elles seules, un ou plusieurs percepteurs. Il existe, on le voit, beaucoup plus de percepteurs que de contrôleurs : le recouvrement exige un personnel cinq ou six fois plus considérable que l'assiette. Chaque percepteur recouvre en moyenne 180.000 fr. de contributions directes,

relief. Dernièrement, le rédacteur d'un petit journal quotidien poussait la comparaison jusqu'au point de proposer de supprimer les percepteurs et de les remplacer par les facteurs ruraux. Puisque ceux-ci, disait-il, sont déjà chargés du recouvrement des effets de commerce, ils peuvent bien, sous la même forme, présenter aux contribuables les coupons successivement échus de leurs contributions : « Ce serait le facteur rural qui, passant tous les jours devant la porte « de chaque contribuable et parcourant les champs, où il rencontre les habitants « d'un village qu'il connaît tous personnellement, serait chargé de la perception. » L'imagination du rédacteur du *Petit Journal* entrevoit peut-être, par avance, des simplifications qui ne nous étonneront plus au vingtième siècle.

(1) Notre histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution* expose en détail le système de la collecte antérieurement à la création des percepteurs.

sur le montant desquelles sont calculées les remises qui constituent ses émoluments (1).

Les percepteurs, placés en contact direct avec le public, devenus titulaires des rôles qu'ils ont reçus des mains de leurs supérieurs doivent maintenant se préoccuper de dégager leur responsabilité. Comment vont ils y réussir? La description des opérations de recouvrement nous le fait savoir.

La première formalité, d'ordre secondaire et intérieur, est celle du *rattachement*, qui consiste à réunir, en face de l'article principal de chaque contribuable, le rappel de toutes les cotes diverses dont celui-ci peut être débiteur, afin de faciliter les émargements dont nous parlerons plus loin. Mais l'opération officielle, qui marque véritablement le début de la mise en recouvrement, est la *publication des rôles*. Effectuée, sur l'initiative du percepteur, par le maire de chaque commune, au moyen d'appositions d'affiches sur papier libre, cette publication constitue une mise en demeure collective destinée à prévenir dûment chaque contribuable de l'existence des documents où se trouvent consignés les chiffres de sa dette pour l'année qui s'ouvre, document qu'il peut consulter librement.

La publication des rôles devient le point de départ du délai de trois mois assigné à la formation des réclamations (2).

Une mise en demeure individuelle suit cette mise en demeure collective. Les percepteurs, en effet, ont reçu, en même temps que les cahiers des rôles, un paquet de feuilles d'*avertissements indi-*

(1) La moyenne du tarif représente 1.71 0/0 du montant des rôles environ. Il est alloué, en outre, aux percepteurs 0.20 c. fixe par article de rôle. Le montant de ces allocations atteint 11 millions 288.000 francs au budget de 1896 (2.000 fr. passés par titulaire en moyenne). En plus, d'ailleurs, les percepteurs chargés de la gestion des budgets communaux, c'est-à-dire la grande majorité d'entre eux, touchent, de ce fait, des émoluments supplémentaires importants.

La question du principe même des remises proportionnelles est depuis longtemps à l'étude. On voudrait lui substituer le système, plus satisfaisant à notre avis, des traitements fixes. Une commission du budget, cependant, celle de 1888, s'est prononcée en faveur du maintien des remises aux percepteurs. (Lire le rapport de M. Fernand Faure, toujours actuel, du 17 novembre 1887.)

(2) Sauf dans les cas exceptionnels de faux et de double emploi, en faveur desquels la loi du 29 décembre 1884 fait courir le délai de trois mois à partir seulement de l'époque où le contribuable aura eu connaissance des poursuites officielles dirigées contre lui (art. 4).

viduels, préparés par la direction, contenant, pour chaque contribuable, la copie de son article, avec indication des bases de sa cotisation, du montant des sommes à payer en total et par douzième, et de la part revenant à l'État et aux localités (1). Le percepteur y ajoute la mention de la date de la publication des rôles, et l'annonce de ses jours et heures de bureau ou de tournée. Il se charge, d'ailleurs, de l'envoi des avertissements à domicile (2).

Ces préliminaires accomplis, les contribuables prévenus collectivement d'abord, puis individuellement, la perception commence.

Aux jours et heures relatés, comme nous l'avons dit, sur les formules d'avertissement, le percepteur se tient à la disposition du public. A chaque versement total ou partiel, il délivre une quittance extraite de son registre à souche et émarge le rôle dans la case réservée à cet effet, en présence de la partie. De cette procédure, on déduit que les contributions directes sont *quérables* et *portables*. Quérables, puisque le percepteur se dérange pour chercher l'impôt jusqu'au centre de la commune autre que celle de sa résidence; portables, puisque, de son côté, le contribuable vient apporter lui-même son tribut. Mais ce sont là des expressions beaucoup trop ambitieuses pour des choses si simples

Cependant, tous les contribuables ne sont pas exacts au rendez-vous qui leur a été donné par le percepteur; tous n'apportent pas exactement leur cotisation à sa caisse. Il devient donc nécessaire d'exercer des poursuites contre les retardataires, afin de les contraindre au payement de l'impôt. Ces poursuites se composent des actes suivants, ainsi déterminés par degrés :

Sommation gratis, sorte de nouvelle feuille d'avertissement indiquant au contribuable les échéances arriérées de sa dette ;

Sommation avec frais (3), avis de même nature que le précédent, entraînant une légère pénalité pécuniaire ;

(1) Les avertissements contiennent, en outre, l'indication des textes de loi les plus utiles à rappeler.

(2) A chaque avertissement est attachée une taxe fixe de cinq centimes pour ses frais de confection et de distribution. Le Directeur touche 3 centimes et le percepteur 2.

(3) Depuis la loi du 9 février 1877, la sommation avec frais remplace les anciens noms barbares de garnison collective et de garnison individuelle, qui,

Commandement, acte judiciaire, inaugurant les poursuites effectives, conformément au Code de procédure ;

Saisie, dont le commandement est le préambule obligatoire et qui se réalise dans les trois jours, si le contribuable ne se libère pas ;

Enfin, *Vente des meubles* et effets et des fruits pendants par racines, dont le produit sert à acquitter les contributions exigibles et les frais de poursuites (1).

L'ensemble de ces procédés, qu'ils agissent effectivement ou par voie comminatoire, et surtout le renfort très puissant de la bonne volonté spontanée des contribuables, amènent dans les caisses des percepteurs, à leur échéance régulière, la presque totalité du montant des contributions directes. En fin d'année, à moins d'un quart de douzième près (2), les rôles sont entièrement soldés, bien que les frais de poursuites ne s'élèvent pas même à deux pour mille (3).

Mais si la marche des recouvrements est remarquablement satisfaisante pour les budgets et singulièrement honorable pour la France, si douze ou treize millions d'arriéré semblent presque insignifiants par rapport aux 867 millions encaissés d'emblée dans la période des termes réglementaires, les choses changent d'aspect dès qu'on se reporte vers les agents responsables de la rentrée intégrale de ces douze ou treize millions d'arriéré.

jusque-là, perpétuaient le souvenir des garnisaires réellement logés chez les contribuables, sous l'ancien régime.

(1) Les percepteurs, en vertu de la loi du 12 novembre 1808, ont un privilège, au nom du Trésor public, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens sujets à contribution, pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, et sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent, pour les autres contributions directes, en ce qui concerne l'année échue et l'année courante. A l'égard dés immeubles, les percepteurs restent créanciers de droit commun des redevables.

(2) Situation, au 1er février 1900, des recouvrements sur contributions directes de l'exercice 1899 :

Montant des rôles émis...........................	926.406.000 fr.
Recouvrements effectués.........................	910.859.000
En moins aux recouvrements.....................	15.547.000

Soit seulement 0.20 de douzième en retard au bout des douze mois.

(3) Les frais de poursuite oscillaient autrefois autour de 1 pour mille. En 1886, ils atteignirent, pour la première fois, 2 pour mille. Pour 1889, ils se sont élevés à 2.03 pour mille, et, en 1890, à 2.04 pour mille. En 1899, ils tombent à 1.86 o/oo.

Il reste donc à voir comment s'opère l'apurement des rôles.

Les percepteurs, avant de mettre les rôles en recouvrement, se sont d'abord attachés à y rechercher les erreurs, faux ou doubles emplois, omissions ou exagérations matérielles, chiffres inexacts, etc., qui peuvent en avoir faussé les totaux. Le résultat de ce travail préliminaire les conduit à dresser un *état des cotes indûment imposées*, sur lequel le conseil de préfecture se prononce, après avis du contrôleur et du directeur des contributions directes. Lorsque décharge est accordée, le préfet délivre une ordonnance qui réduit d'autant le montant des rôles (1).

Puis, dans les deux premiers mois de la seconde année de l'exercice, c'est-à-dire après douze mois de mise en recouvrement, les percepteurs peuvent encore adresser au conseil de préfecture une nouvelle sorte de demande sous forme d'*état des cotes irrécouvrables*, qui concerne les cotes dont les titulaires, par suite d'indigence, d'insolvabilité, de départ, de décès,etc., se trouvent dans l'impuissance avérée de solder le montant. Le comptable fournit, à l'appui de sa requête, les diverses pièces requises pour constater ses diligences, poursuites, actes conservatoires, etc., et attester la réalité des absences, décès, indigences qu'il invoque. Le conseil de préfecture, appréciant la valeur de ces documents, si la demande du percepteur lui paraît justifiée, provoque, en sa faveur, de la part du préfet, la délivrance d'ordonnances de décharge pour *cotes irrécouvrables*.

Une fois ces deux sortes d'ordonnances admises, s'il reste encore un arriéré, le percepteur doit alors le couvrir de ses propres deniers.

En effet, à l'expiration de la troisième année depuis l'ouverture de l'exercice, les percepteurs versent spontanément dans leurs caisses (2), de leurs fonds personnels, la portion des rôles qui n'a pas été apurée (3). Dès le 30 novembre de la seconde année de l'exercice, d'ailleurs, les receveurs particuliers des finances, pour

(1) Sauf réimposition, pour les impôts de répartition..

(2) Le percepteur se délivre, à lui-même, une quittance à souche.

(3) A cette époque, un état nominatif des restes à recouvrer est dressé, en vertu duquel le percepteur, bien que devenu créancier personnel des contribuables retardataires, conserve contre eux, à son profit, les privilèges du Trésor, comme il est dit ci-dessus.

leurs arrondissements respectifs, ont devancé le versement des percepteurs en effectuant dans leurs caisses un versement analogue de leurs propres deniers. Les percepteurs, treize mois plus tard, ne font donc que combler l'avance des receveurs particuliers pour la portion qui demeure encore en retard. Alors, devenus créanciers particuliers des contribuables, subrogés aux droits du Trésor, ils peuvent employer à leur profit la série des poursuites officielles décrites ci-dessus.

Ainsi, vingt-trois mois après l'ouverture de chaque exercice, de la main des receveurs particuliers des finances, et trois ans après cette même date, de la main des percepteurs, le Trésor voit le montant des rôles qu'il a émis (1) rentrer intégralement dans ses caisses (2), combinaison évidemment très avantageuse pour sa sécurité.

Mais il faut bien reconnaître que si la diminution de l'aisance publique venait à ralentir la marche spontanée des recouvrements, les receveurs ne consentiraient certainement plus à courir les risques d'une telle responsabilité personnelle, sans d'amples indemnités, très onéreuses alors, comme cela se passait au début du siècle. C'est donc précisément au moment où la garantie des agents de la perception pourrait devenir particulièrement précieuse que son prix empêcherait d'y recourir.

Nous verrons, du reste, plus loin que les impôts indirects, avec des procédés de perception différents, ne laissent, non plus, en fin d'année qu'un arriéré insignifiant.

En résumé, les mots *dualité*, *responsabilité* et *forfait* définissent le système de perception des contributions directes.

(1) Du montant des rôles ont été soustraites, comme il a été dit, les portions indûment imposées et irrécouvrables, pour lesquelles les préfets ont délivré des ordonnances de décharge à la suite des jugements prononcés par les conseils de préfecture.

(2) En cas de déficit ou de disparition des percepteurs, les receveurs particuliers sont responsables des deniers de leurs subordonnés. De même, les trésoriers généraux sont responsables de la gestion des receveurs particuliers. En outre, la loi du 30 septembre 1807 frappe d'une hypothèque légale tous les biens des comptables, avec privilège, au profit du Trésor, sur tous leurs biens meubles et immeubles acquis postérieurement à leur nomination. Cette loi n'est pas applicable aux percepteurs. (Décision ministérielle du 21 mars 1807.)

CHAPITRE XX

PERCEPTION DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

§ 1er. Administration des contributions indirectes. Droits au comptant. Receveurs buralistes : délivrance des expéditions et réception des déclarations. Receveurs des droits d'entrée et de taxe unique aux portes des villes. Ventes de tabacs et de poudres aux débitants par les entreposeurs. — § 2. Droits constatés. Receveurs ambulants dans les campagnes, à pied ou à cheval. Registre d'ordre. Bulletins de présence, visas, vérifications diverses. Tournées quotidiennes, exercices, recensements, tenue des portatifs. Dans les grands centres, la dualité du service est rétablie : les contrôleurs ou chefs de poste constatent les droits, les receveurs sédentaires en font la perception. — § 3. Fonctions extérieures des inspecteurs divisionnaires. Directeurs départementaux. Caractère général de l'administration des contributions indirectes.

Les administrations chargées de la constatation et du recouvrement des impôts indirects sont les trois suivantes, dans l'ordre de leur importance pécuniaire : *Contributions indirectes, Enregistrement et timbre, Douanes.* En outre, l'administration des *Manufactures de l'État*, rattachée au ministère des finances, fabrique les tabacs et les allumettes, et l'administration des *Poudres*, rattachée au ministère de la guerre, fabrique les poudres de chasse et de mine ; il nous suffira de parler de celles-ci incidemment à propos des contributions indirectes chargées de vendre leurs produits monopolisés (1).

§ 1er. — *Administration des contributions indirectes. Droits au comptant.*

L'administration des contributions indirectes recouvre annuellement plus de douze cents millions, soit 810 millions d'impôts et

(1) Quant aux postes et télégraphes, on ne saurait plus aujourd'hui les ranger parmi les régies fiscales.

446 millions de vente des produits monopolisés (1). Quinze ou vingt objets différents passent par ses mains; les boissons, sans doute, occupent chez elle une place prééminente, mais les accessoires, par leur multiplicité, égalent et dépassent le principal. La définition suivante peut en être donnée : « L'administration des « contributions indirectes est chargée de la perception des droits « intérieurs sur divers objets, marchandises et services, tels que « boissons, sucres, sels, bougies, vinaigres, matières d'or et d'ar-« gent, cartes à jouer, transports par terre et par eau, licences, « etc., et de la vente de certains produits monopolisés, tels que « tabacs et poudres. »

Pour effectuer la perception de ces produits multiples, un personnel considérable est mis en mouvement, ainsi composé, d'après les tableaux des derniers budgets :

85 directeurs (en plus 105 sous-directeurs et 699 commis de direction et de sous-direction), 178 inspecteurs, 250 contrôleurs, 1.757 commis, 123 préposés, 1.903 receveurs ambulants, 2.432 commis principaux.

Ces 7.532 agents ne composent encore que ce qu'on nomme le *service général*. En plus existent 84 agents pour le service spécial de la garantie, et 3.221 agents et sous-agents (2) pour le service spécial des sucres et des distilleries. Cela fait en tout 10.800 agents et sous-agents.

Il faut y ajouter les receveurs : 373 receveurs principaux et entreposeurs, 302 receveurs particuliers sédentaires, 15.000 à 16.000 receveurs buralistes. Enfin, les receveurs aux entrées des villes, qui se confondent avec les receveurs d'octroi.

Ces 25.000 agents, sous-agents et receveurs vont manœuvrer sous nos yeux, d'une manière nécessairement sommaire.

(1) Les perceptions des contributions indirectes figurent au budget de 1900 pour les principaux éléments suivants :

Boissons	503.000.000 fr.
Droits sur les sels, les huiles, les bougies, les transports, licences, etc.	145.000.000
Droits sur les sucres	162.000.000
Vente des tabacs, poudres et allumettes	446 000.000
Total	1.256.000.000

(2) Le service des sucres et des distilleries emploie 1.432 préposés. Nous en avons déjà rencontré 123 dans le service général.

Commençons par les répartir en deux classes suivant la nature des droits recueillis : *droits au comptant* et *droits constatés,* division commune à toutes les régies, qui domine spécialement les perceptions de contributions indirectes (1).

Les droits au comptant, leur nom l'indique, sont payés immédiatement par les contribuables ; « ils sont payables et sont effecti-« vement payés, à l'instant même où les contribuables font les « déclarations prescrites par la loi. » (Circulaire 445 du 5 février 1857) (2). Ou mieux : « Les droits au comptant sont ceux que « les contribuables acquittent au moment même où ils réclament « une formalité, demandent un service, ou effectuent un achat. » Ici donc, les contribuables viennent spontanément — pas tout à fait cependant, car, au fond, ils préféreraient beaucoup ne pas venir — demander et payer séance tenante une formalité ou un service.

Pour les droits constatés, il n'en est plus de même. La circulaire administrative précitée n° 445 les définit ainsi : « On entend par « droits constatés ceux qui, résultant soit de faits établis par les « exercices chez les assujettis, soit d'engagements souscrits par « les contribuables, doivent être ultérieurement recouvrés à la « diligence et sous la responsabilité des receveurs (3). » Les mots *ultérieurement recouvrés* indiquent bien qu'ici les opérations d'assiette et de recouvrement ne sont plus concomitantes.

Dans le premier cas, donc, l'initiative appartient au contribuable : l'agent fiscal n'a qu'un rôle passif en apparence. Dans le second cas, le contribuable, au contraire, subit passivement les constatations des employés et attend pour payer sa dette qu'un *avertissement* l'en ait mis en demeure ; c'est aux employés qu'incombe alors toute l'initiative. On discerne déjà, sans doute, comment les deux ordres de perceptions vont comporter une hiérarchie distincte.

(1) Les droits constatés et les droits au comptant forment les grandes divisions de tous les états de produits, du compte définitif des recettes, etc.

(2) La circulaire, en ne parlant que de *déclarations*, est incomplète, à moins qu'elle ne sous-entende les formalités, services ou achats qui deviennent la conséquence des déclarations.

(3) Les notes préliminaires des comptes définitifs des recettes donnent également des définitions des droits au comptant et des droits constatés utiles à consulter.

Les droits au comptant se composent des droits de circulation sur les vins et les cidres, d'une grande partie des droits de consommation sur les alcools, des droits d'entrée, de remplacement et de taxe unique, de certaines autres portions de divers droits, du prix des tabacs, poudres et allumettes, etc., le tout représentant 700 millions environ, c'est-à-dire, beaucoup plus de la moitié du produit des contributions indirectes.

Parmi les agents chargés de leur recouvrement figurent, en première ligne, les *receveurs buralistes*, « agents commissionnés « chargés de délivrer les expéditions et de recevoir les déclara- « tions ». *Délivrance des expéditions*, avec perception des droits que cette délivrance comporte, lorsque le contribuable vient demander un congé, un passavant, un acquit, etc., destinés à accompagner le transport des boissons ou autres matières taxées. *Réception des déclarations* imposées aux assujettis qui entreprennent ou cessent leur commerce, travaillent ou chôment, modifient leur outillage ou leur mode d'opérations, etc.

Afin de mettre le plus possible les formalités à la portée des contribuables, la loi du 28 avril 1816 a stipulé : « La régie des con- « tributions indirectes établira un bureau dans toutes les commu- « nes où il sera présenté un habitant solvable capable de remplir « les fonctions » (art. 233). Le nombre des receveurs buralistes s'élève ainsi actuellement à 16.000 environ.

Ce ne sont pas des fonctionnaires à proprement parler, surtout dans les petites localités, où des commerçants, épiciers, quincailliers, merciers, bimbelotiers tiennent les registres dans un coin de leur magasin, tandis que les marchandises encombrent le surplus de la pièce; le contribuable, d'ailleurs, se transforme bientôt en client, ce qui achalande l'établissement. Puis, un bureau de tabac est adjoint, la plupart du temps, pour parfaire le montant des remises (1). Dès lors, si le titulaire n'est pas fonctionnaire, au vrai sens du mot, du moins représente-t-il dans son village un per-

(1) Les receveurs buralistes sont rémunérés au moyen de remises proportionnelles au nombre des expéditions qu'ils délivrent, d'après un tarif décroissant. Le produit annuel de ces remises, dans les campagnes, n'atteint souvent qu'un total dérisoire, vingt ou trente francs. Un débit de tabac est alors annexé à la recette buraliste pour augmenter son produit, comme il est dit ci-dessus.

sonnage d'une certaine importance, illuminé de ce reflet gouvernemental si séduisant en France.

De la sorte, sans trop de dépenses (1) l'État peut répartir sur la surface du territoire le nombre de bureaux nécessaires aux besoins de son service, le réseau devenant d'autant plus dense que la richesse de la matière imposable a plus de développements. Une somme de 200 millions environ (2) est encaissée, en définitive, par les perceptions au comptant des receveurs buralistes.

En second lieu, les receveurs des droits d'entrée (3) recouvrent au comptant (4) les droits d'entrée et de taxe unique, à la porte des villes (5) dont la population agglomérée atteint 4.000 et 10.000 âmes. Il y a là encore pour 100 millions environ d'encaissements annuels.

D'autres droits plus secondaires donnent lieu à des perceptions au comptant, notamment les droits de garantie, comportant, dans les grandes villes, une organisation spéciale d'employés, certaines parties des droits sur les vinaigres, sur les cartes à jouer, sur les bougies, etc., dont l'exposé nous entraînerait trop loin.

Enfin, le produit de la vente des tabacs et des poudres à feu termine la liste. Une administration particulière dépendant du ministère des finances est chargée de la fabrication des tabacs. Cette administration possède le nom générique de *manufactures de l'État*, parce qu'elle a longtemps fabriqué les poudres en même temps que les tabacs, et qu'elle a fini par obtenir la fabrication des allumettes. Depuis 1873, les poudres de chasse et de mine sont confectionnées par le ministère de la guerre, en même temps que

(1) Le montant des remises des receveurs buralistes dépasse annuellement quatre millions de francs.

(2) Ces 200 millions se composent des produits des droits de circulation sur les vins et cidres, de la portion du droit de consommation sur les alcools payée au départ ou à l'arrivée, du droit de 0,40 c. par expédition pour les acquits-à-caution, du droit de timbre de 0,10 c. sur toutes les quittances de régie, des droits sur les voitures publiques de terre et d'un certain nombre d'autres perceptions.

(3) La régie possède des receveurs spéciaux des droits d'entrée, lorsqu'elle ne traite pas avec la municipalité pour faire effectuer son service par les receveurs d'octroi.

(4) Au comptant, et séance tenante, sauf les cas de mise en entrepôt.

(5) A la porte des villes, sauf dans les localités ouvertes, où il n'existe qu'un bureau central.

les poudres nécessaires à son propre service. Quant aux allumettes, leur monopole, placé, jusqu'en 1890, entre les mains d'une compagnie particulière, concessionnaire de la fabrication et de la vente en vertu d'adjudications successives (1), est exploité aujourd'hui par l'État directement, conformément aux dispositions de la loi du 27 décembre 1889.

Les tabacs et poudres, quels que soient, d'ailleurs, leurs fabricants, sont vendus par les soins de l'administration des contributions indirectes, laquelle affecte à cette vente deux sortes d'agents opérant au comptant : les entreposeurs et les débitants.

Les entreposeurs, placés aux chefs-lieux d'arrondissement (2), reçoivent les produits des manufactures de l'État (3), et les emmagasinent pour les vendre aux débitants de leur circonscription, au fur et à mesure que ceux-ci viennent s'en approvisionner. Les tabacs sont payés comptant par les débitants à l'entreposeur, d'après un tarif inférieur à celui de la vente au public. La différence entre les deux prix constitue la remise des débitants, c'est-à-dire leur bénéfice. Ainsi, pour la sorte la plus usuelle de tabacs nommés *scaferlatis ordinaires* à fumer, ou vulgairement caporal, les entreposeurs vendent le kilogramme 11 fr. 50 aux débitants, lesquels le revendent 12 fr. 50 au public, conformément au tarif imprimé sur les vignettes. La remise des débitants s'élève donc à 1 fr. par kilogramme, soit 8,69 p. 100. C'est autour de ce

(1) Du 1er janvier 1875 au 1er janvier 1890.

(2) Une dizaine d'arrondissements seulement, en France, sont dépourvus d'entrepôts de tabacs. Le nombre des entreposeurs est de 373, dont presque tous sont, en même temps, receveurs principaux ou particuliers.

Quelques entreposeurs spéciaux subsistent encore, à titre précaire. Ces entreposeurs spéciaux, généralement nommés à la faveur, ont été condamnés, en principe, par la Chambre, qui a obtenu du ministre des finances l'engagement de leur suppression totale, au fur et à mesure des extinctions. Les entrepôts seront alors réunis, sans exceptions, à des recettes principales et particulières.

(3) Les colis de tabacs, que les entreposeurs reçoivent des manufactures, sont comptés les uns au poids, les autres au nombre de paquets. Pour ces derniers, le contrôle est facile. Mais les colis comptés au poids, composés spécialement de tabacs en poudre à priser, dont le plus ou moins d'humidité de la température ambiante fait incessamment varier la densité et modifie, en conséquence, les poids primitivement inscrits par l'établissement expéditeur, suscitent des discussions journalières pour la détermination des responsabilités ! Quelquefois, d'ailleurs, à l'humidité naturelle s'ajoute l'humidité artificielle, que substituent habilement à leur profit quelques entreposeurs peu scrupuleux.

taux de 8,69 p. 100 qu'oscillent les remises des diverses autres espèces de tabacs. Il en résulte que, sur un total de 375 millions de francs de tabacs vendus, les 45.225 débitants se partagent, à peu près, trente millions en remises.

Si les débits de tabac, au lieu de faire l'objet de concessions trop souvent arbitraires, étaient mis en adjudication, mesure proposée à diverses reprises par l'initiative parlementaire et réalisable à l'égard des bureaux de première classe d'un produit brut supérieur à 1.000 fr., le Trésor obtiendrait de ce chef un bénéfice appréciable. Mais, malgré les changements survenus dans le régime politique, la réforme, que préconisait autrefois l'opposition, ne semble pas aujourd'hui avoir chance prochaine de succès.

Quant aux poudres de mine et de chasse, dont la vente a beaucoup moins d'importance que celle des tabacs (10 à 12 millions de produit brut), les mêmes entreposeurs que nous venons de décrire reçoivent des poudreries administrées par la guerre les barils et les boîtes, qu'ils revendent ensuite comptant à 11.613 débitants.

Les allumettes, d'après leur nouvelle organisation depuis le retour du monopole aux mains de l'État, en 1890, sont livrées directement aux négociant en gros par les manufactures. Il n'y a donc pas d'entrepôts d'allumettes. Seulement, les receveurs des contributions indirectes enregistrent les commandes que les négociants en gros leur remettent (1), avec soumission cautionnée, ou consignation du prix. Puis, ils adressent ces commandes, visées par eux, à la manufacture de la région (2), et dès que l'avis de l'expédition est renvoyé, ils en recouvrent le montant. Le service des contributions indirectes, en matière d'allumettes, se borne donc à recevoir les commandes, à en encaisser le prix, à exercer une surveillance chez les marchands en gros et chez les débitants, et à combattre la fraude extérieure.

Les droits au comptant, en résumé, constituent, dans les mains de la régie des contributions indirectes, une première série de

(1) Le mot *en gros* signifie seulement que chaque commande doit se composer de caisses complètes, pour un minimum de 500 kilogrammes. Tout négociant patenté peut être admis à exercer le commerce en gros.

(2) La France est divisée en quatre ou cinq régions de manufactures.

perceptions, très importante, sans doute, mais dotée du mécanisme le plus simple. Des receveurs buralistes, des receveurs d'entrée, des entreposeurs attendent patiemment au bureau l'arrivée des contribuables et, en échange de l'argent versé, se bornent à remettre le papier ou le produit demandés. Rien d'aussi primitif ; ce serait presque la contribution volontaire déposée dans un tronc, si, derrière ces agents sédentaires, n'apparaissaient déjà les légions actives des employés, armés de toutes les pénalités du code fiscal, poussant, bon gré mal gré, les contribuables vers les guichets où la régie vend ses formalités, ses services et ses marchandises monopolisées.

§ 2. — *Droits constatés.*

La classe nouvelle d'agents que les droits constatés mettent en scène va donc suivre les contribuables sur leur propre terrain, pénétrer dans leur domicile, rechercher l'impôt dans leurs caves, dans leurs magasins, dans leurs ateliers, les pourchasser sur les grandes routes, les arrêter aux portes des villes, en un mot, courir incessamment partout où l'impôt a besoin d'être sauvegardé et saisi. Ces agents du service actif se nomment, dans les campagnes, *receveurs ambulants* et, dans les centres, *contrôleurs* ou *chefs de poste*. Étudions le détail de leurs fonctions.

Le service des centres, grandes villes, petites villes, ou gros bourgs, en raison même de sa plus grande importance, possède des attributions trop compliquées et trop diversifiées pour en faire le type de nos études. Cependant il faut mentionner d'abord son caractère de dualité.

A sa tête, dans les plus fortes localités, se trouve le contrôleur, dirigeant plusieurs sections de commis. Dans les moindres localités, un *chef de poste*, lui-même commis principal ou commis, dirige la section unique composant le service. Ces sections de commis sont celles qui opèrent les surveillances, exercices et recensements du *service général* (1).

(1) Ainsi, d'après l'*Annuaire des contributions indirectes*, le service de Bordeaux comprend 8 contrôleurs, 19 commis principaux, 43 commis et 4 surnu-

Le contrôleur (sans plus parler du chef de poste) est « spécia-« lement chargé de la distribution et de la suite du travail journa-« lier », disent les circulaires. Il donne, deux fois par jour, *l'ordre* aux sections de commis, vérifie leurs portatifs, s'assure de la réalité et de l'intelligence de leurs opérations, y prend part, d'ailleurs, le plus souvent possible. « Le contrôleur dirige le service auquel « il prend part. »

Les contrôleurs et les sections de commis sous leurs ordres, dans leurs surveillances, exercices et recensements, ne font que *constater* les droits dont les assujettis deviennent redevables. Une fois les *avertissements* de payer rédigés d'après les *portatifs*, et remis aux débiteurs, leur rôle est terminé.

Alors, lesdits débiteurs effectuent le payement des sommes inscrites sur les avertissements chez des agents nommés *receveurs particuliers sédentaires*, exclusivement chargés de tout ce qui concerne le *recouvrement*. Ces receveurs sédentaires délivrent les quittances, tiennent les écritures, poursuivent, au besoin, les retardataires, effectuent des versements périodiques entre les mains du receveur des finances, remplissent, en un mot, les fonctions comptables déjà spécifiées en ce qui concerne les percepteurs.

L'organisme fiscal des contributions indirectes, dès qu'il se développe dans un milieu de quelque étendue, s'empresse donc de revenir à la dualité d'attributions.

Les *recettes ambulantes* à la campagne vont nous permettre de suivre de plus près, dans un cercle suffisamment complet quoique restreint, les attributions diverses du service des contributions indirectes. Nous n'étudions toujours, bien entendu, que ce qu'on nomme le *service général*, à l'exclusion des services de la garantie, des sucres et des distilleries, placés, comme on l'a vu, dans des mains spécialement compétentes.

Il existe, dit la statistique, 1.903 receveurs ambulants, chacun

méraires actifs; celui de Rouen, 4 contrôleurs, 8 commis principaux, 29 commis et 4 surnuméraires actifs. A Troyes, à Auxerre, à Versailles, à Poitiers, à Beauvais, etc., il n'existe qu'un seul contrôleur, avec 10, 4, 11, 6, 4 commis principaux et commis.

Dans les petites localités, on ne trouve plus qu'un commis principal, chef de poste, avec un commis.

d'eux assisté d'un commis principal. Voilà donc près de 4.000 agents répandus dans les campagnes, avec une circonscription moyenne de dix-huit à dix-neuf communes par poste. Mais ici la moyenne se trouve tout particulièrement en défaut, parce que certains postes sont à cheval (1), soit avec deux chevaux (un appartenant au commis, l'autre au receveur), soit avec un seul cheval (appartenant au receveur), sans parler de la voiture (qui appartient toujours au receveur), et certains autres postes sont à pied : l'étendue des circonscriptions diffère nécessairement suivant les moyens de locomotion employés pour la parcourir.

En tous cas, le receveur ambulant et son commis principal ont pour mission, dans les communes plus ou moins nombreuses de leur recette, de constater les droits et de les recouvrer.

Commençons par la constatation des droits : sous ce titre, se range toute la partie *active* de leur travail, qui se divise en deux natures d'opérations, connexes d'ailleurs : surveillance générale, recensements et exercices.

La surveillance générale a pour but de constater que les objets taxés circulant sur la voie publique sont bien accompagnés des expéditions, quittances, bulletins de déclarations, etc., exigés par les règlements, de combattre la fraude extérieure, en un mot. Comme cette fraude ne désarme jamais, ni jour ni nuit, ni sur aucun point, même le plus reculé, la surveillance doit aussi la poursuivre de jour et de nuit, sur les routes, rues, places et chemins, spécialement aux heures et lieux les plus suspects. En cas de contravention constatée, procès-verbal est dressé; procès-verbal admis par les tribunaux jusqu'à inscription de faux, prononçant la saisie des objets soumis aux droits et de leurs engins de transport, sans préjudice des amendes encourues.

Mais comment l'administration supérieure s'assure-t-elle, à son tour, que ces délicates et essentielles obligations de surveillance générale ont été scrupuleusement remplies par les receveurs ? Com-

(1) C'est en 1870 seulement qu'une circulaire a reconnu que « le moment était « venu où l'emploi des voitures dans certaines recettes peut être substitué à « celui des chevaux. » (Circ. du 16 mars 1870.) Maintenant il n'existe plus de receveurs à cheval dans le sens propre du mot.

ment parvient-elle à suivre l'emploi véridique du temps de ces milliers d'agents disséminés dans les campagnes, que leur éloignement du centre semble, pour ainsi dire, rendre indépendants? La vieille régie, aidée des traditions de la ferme générale, a superposé, dans ce but, les plus ingénieux contrôles.

Dans chaque poste de recette ambulante existe, d'abord, un *registre d'ordres* destiné à recevoir, au moment même du départ, l'inscription par le receveur de l'itinéraire qu'il va suivre et de la durée de sa tournée. Le commis principal signe l'*ordre*, qui, au retour, est annoté des résultats obtenus.

Un inspecteur survient-il inopinément ? Son premier soin sera de consulter le dit registre d'ordre et de courir s'assurer sur les lieux si les employés sont bien là où ils ont dit devoir aller. Plus tard, d'ailleurs, il vérifiera à loisir toutes les indications antérieures, en les rapprochant des visas apposés en cours de route, des portatifs, des procès-verbaux rapportés, de tous les renseignements, en un mot, susceptibles de concorder ou de ne pas concorder avec ce journal révélateur de la vie quotidienne.

Chez le débitant de tabac de chaque commune se trouve, en outre, déposé un registre 86 c., que, dès leur arrivée, doivent viser le receveur et son commis. Non seulement ils le visent, mais ils en détachent un volant, dont l'un d'eux remplit le contexte et l'autre l'adresse et que, sans désemparer, ils vont déposer de concert dans la boîte aux lettres à destination du directeur départemental (1). Le timbre de la poste certifie ainsi la réalité et la date de la tournée (2).

Chemin faisant, d'ailleurs, les incidents de route sont utilisés : les receveurs rencontrent-ils un chargement de boissons, ils doivent viser, avec date et signature, les expéditions qui l'accompa-

(1) Lorsque le receveur veut simuler une tournée, s'il jouit de l'amitié du débitant de tabac de la localité, il charge celui-ci de jeter, lui-même, à jour dit, dans la boîte aux lettres, le bulletin signé d'avance. Mais ce subterfuge exige trois complices : le receveur, le commis principal et le débitant de tabac. En outre, l'inspecteur, dans ses tournées à l'improviste, peut constater facilement que le registre est signé d'avance.

(2) Le directeur qui collectionne ces bulletins en compare ultérieurement, ou en fait comparer par les inspecteurs, les indications avec celles des registres d'ordre et des portatifs.

gnent, et mentionner sur un carnet les numéros, origine et contenu de ces expéditions. Enfin ils renvoient aux postes d'employés, dans les ressorts desquels se trouve la recette buraliste d'où émane le congé, les indications qui permettront de reconnaître si le volant était bien conforme à la souche.

De même, la nature, les dates et heures des procès-verbaux rapportés témoignent de la réalité et de l'intensité de la surveillance.

Le contrôle, on le voit, s'ingénie de toute manière pour étreindre à distance les receveurs ambulants et les forcer, autant que possible, malgré leur isolement, à remplir exactement ces devoirs de surveillance générale, d'où dépend la récolte des produits.

Les attributions des receveurs deviennent plus précises lorsqu'il s'agit des recensements et exercices à effectuer chez les divers assujettis. Les dernières statistiques indiquent que le nombre total des assujettis de la régie des contributions indirectes s'élève à 567.977, comprenant 421.233 débitants de boissons (1), 27.681 marchands en gros, etc. Chaque recette ambulante a sa part de cette clientèle considérable, et, pour la recenser et l'exercer méthodiquement, elle la divise en plusieurs lots, conformément à un itinéraire quotidien, nommé *tournée*.

Les tournées, au nombre de 7 à 8 dans les recettes à pied, de 10 à 12 dans les recettes à cheval, sont organisées de manière que la circonscription tout entière se trouve visitée deux ou trois fois au moins dans le cours de chaque mois. Suivons le receveur ambulant dans l'une d'elles.

Le registre d'ordre est d'abord servi, comme il a été dit. « Im- « médiatement après l'ordre, les employés se mettent en marche » (circulaire du 1er décembre 1806). A son arrivée dans la première commune, le receveur, après avoir signé le registre *86 c* indiqué plus haut et mis le bulletin à la poste, commence ses opérations. Muni de son portatif, de sa jauge brisée, de son étui alcoométrique, de sa rouanne, etc., il se présente, avec son commis, chez les débitants de boissons, lorsque ceux-ci ne sont pas abonnés pour le vin et le cidre, ni rédimés pour l'alcool, et y procède à l'exercice des caves.

(1) Non compris les débitants de Paris.

La formalité de l'exercice consiste dans la reconnaissance du contenu des fûts et du nombre des bouteilles. Tous les fûts, dès leur première entrée au débit, ayant été individuellement numérotés à la rouanne et inscrits au portatif, il ne s'agit plus que de constater leur degré de vide depuis la dernière visite (1). A cet effet, le receveur appelle chaque fût successivement, tandis que le commis pointe le numéro au portatif : puis, la proportion de manquant résultant de la vidange est établie par dizième au moyen de la jauge, marquée à la rouanne sur la douve et relatée au portatif. Les bouteilles sont comptées une à une et leur nombre, de même, inscrit au portatif. Comparées aux indications antérieures, ces nouvelles indications font ressortir l'importance des quantités vendues depuis la dernière visite. Il ne s'agit plus que de multiplier les quantités soit par les prix de vente des vins et cidres, suivant les déclarations des débitants, soit par le degré alcoométrique des spiritueux suivant les notations des instruments, pour aboutir à la liquidation des droits dus. L'exercice, en somme, considéré dans la pratique, ne représente qu'une très rapide opération, terminée en un quart d'heure le plus souvent dans les établissements ordinaires, lorsqu'aucun accident exceptionnel ne survient (2).

Quand le receveur a ainsi exercé une demi-douzaine de débitants, — plus ou moins suivant l'importance de la localité et le nombre des abonnés ou rédimés (3), — il recense, s'il y a lieu,

(1) A chaque visite, d'ailleurs, le receveur constate, en outre, éventuellement, les nouvelles venues dans la forme indiquée ci-dessus, c'est-à-dire qu'il marque à la rouanne les fûts et compte les bouteilles reçus depuis sa dernière visite, et les prend en charge à son portatif.

(2) En général, le receveur, son commis et le débitant procèdent aux exercices dans les caves très amiablement, l'un tenant la rouanne, l'autre le portatif, le troisième la chandelle, avec une bonne humeur conforme à notre caractère national, qui dérouterait singulièrement les auteurs de tirades sur la tyrannie de la régie, sur l'humiliation de l'exercice et les horreurs de la violation du domicile. Cependant, nous sommes loin de méconnaître la valeur théorique de ces accusations contre le système des exercices, trop déclamatoires seulement dans la forme. Il est certain que, sans la nécessité budgétaire, de telles inquisitions à domicile deviendraient inexcusables. Heureux les peuples dont la sagesse a su alléger le fardeau de leurs budgets, et qui peuvent, sans faillir à leurs engagements, répudier de telles pratiques !

(3) Dans certaines localités, les débitants sont presque tous abonnés et rédimés : les exercices, dès lors, y sont rares. Dans d'autres contrées, au contraire, le même usage ne prévaut pas et l'exercice devient la règle générale.

les magasins d'un ou de plusieurs marchands en gros, à des époques plus espacées que celles des exercices chez les débitants, à moins que des soupçons de fraude n'engagent à opérer coup sur coup. Mais, en revanche, les recensements chez les marchands en gros durent, en général, assez longtemps. Il faut, d'abord, qu'une vérification matérielle détermine les existences en magasin; puis, d'après les écritures des portatifs, la balance du *doit rester* est établie, enfin, les restes effectifs sont comparés à ce doit rester. Si des différences anormales ressortent, surtout lorsque le négociant les conteste, l'opération est recommencée en totalité ou en partie, afin d'arriver à un résultat certain. Car des conséquences graves découleront des écarts en plus ou en moins définitivement arrêtés. Les quantités reconnues en manquant, lorsqu'elles dépassent le niveau des déductions légales pour ouillage, coulage, etc., sont considérées comme sorties clandestinement pour la consommation et acquittent, dès lors, l'intégralité des droits. Les quantités en excédent, d'un autre côté, ne pouvant avoir pour origine qu'une introduction frauduleuse dans le magasin (1), motivent une saisie par procès-verbal.

Le receveur visite encore éventuellement beaucoup d'autres assujettis : entrepreneurs de voitures publiques, brasseurs, fabricants de vinaigre, de bougies, de cartes à jouer, etc.; puis, il reconnaît la situation des tabacs et des poudres chez les débitants. Enfin, il vérifie les écritures des receveurs buralistes, page par page, refait les additions et les calculs des registres, en arrête les totaux, recueille l'encaisse et l'emporte.

Tel est, à grands traits, dans chaque commune, le service du receveur ambulant, au cours de ses tournées quotidiennes, jusqu'à ce que, revenu le soir à son bureau, il annote le registre d'ordre des résultats de ses diverses opérations.

D'ailleurs, en se rendant d'une commune à l'autre, il a profité

(1) A moins que le précédent recensement ait été inexact, ce qui arrive quelquefois, quand le receveur n'opère pas consciencieusement. Dans ce cas, il évite, au moyen de nouvelles fictions d'écritures, de faire ressortir les excédents dont il n'est pas sûr. Une première faute en entraîne donc une seconde et les portatifs ne contiennent plus que des chiffres de fantaisie. Ce sont là heureusement des cas exceptionnels.

de son passage sur les grandes routes pour compléter les rondes de surveillance spéciales à la circulation, dont nous avons parlé au début.

Intervient, en second lieu, le rôle de comptable, attribué aux receveurs ambulants. A la fin du trimestre, les comptes de tous les assujettis arrêtés, et des avertissements individuels délivrés, une tournée finale a lieu, dite tournée de recouvrement, pendant laquelle les receveurs touchent au domicile de chaque redevable le montant de l'impôt exigible. En cours même de trimestre, d'ailleurs, lorsque les liquidations font ressortir une dette qui vaut la peine d'être recouvrée immédiatement, le receveur remet à l'assujetti un avertissement de payer et perçoit les droits.

Contre les redevables qui ne payent pas, des poursuites sont exercées, les receveurs devenant responsables, au cas où les diligences prescrites par les règlements n'auraient pas été accomplies en temps utile. Nous reviendrons plus loin sur l'étendue de cette responsabilité éventuelle.

Aux redevables qui payent, — et c'est heureusement le cas habituel, — les receveurs délivrent une quittance extraite de leur livre à souche. Puis, de retour chez eux, ils servent leurs divers registres, états et bordereaux de comptabilité.

Les fonds ne séjournent dans leurs caisses que le moins de temps possible; versés mensuellement, plus souvent même, à la recette particulière des finances du chef-lieu d'arrondissement, ils donnent lieu à la remise d'un récépissé déposé, comme numéraire, à la recette principale des contributions indirectes, qui centralise dans ses écritures les opérations des recettes ambulantes dépendant de sa principalité.

§ 3. — *Inspecteurs et directeurs. — Résumé du service des contributions indirectes.*

Au-dessus des agents d'exécution, en rapport direct avec le public, que nous venons de passer en revue, receveurs ambulants dans les campagnes, contrôleurs ou chefs de poste dans les villes, apparaît l'inspecteur départemental.

Il existe, avons-nous dit, 178 inspecteurs, deux par département en moyenne, un seul le plus souvent, en réalité. Cet employé supérieur « parcourt le département et séjourne plusieurs jours « dans chaque poste pour y diriger et contrôler le service », telle est sa définition, d'après la lecture des circulaires administratives.

Le nombre de jours que l'inspecteur consacre aux exercices et aux vérifications, soit à sa résidence, soit au dehors, est fixé à 20 par mois, non compris les jours de route. Il vérifie à peu près trois postes par mois, séjournant dans chacun une semaine environ.

Dès son arrivée dans un poste, l'inspecteur en informe le directeur, vise le registre d'ordre, et procède à la vérification de la caisse lorsqu'il se trouve chez un comptable. Il entreprend ensuite le travail extérieur. « L'inspecteur suit les actes de ses subordon- « nés dans tous leurs détails, tant au bureau que chez les contri- « buables. Il constate ses vérifications par des visas. » (Circulaire du 23 août 1852.) Il concourt personnellement aux exercices et recensements, car il n'est pas seulement agent de contrôle; il est surtout agent principal d'exécution. « Agissant avec les employés, « et faisant agir ceux-ci sous ses yeux, l'inspecteur préside et con- « court aux opérations chez les contribuables. » (Circulaire du 1er août 1855.) Ces mots *préside* et *concourt* semblent résumer, très clairement les attributions que nous étudions ici. L'inspecteur en somme, a trois rôles concomitants : 1° contrôle de la gestion présente et passée des employés; 2° instructions et exemples à leur donner; 3° exécution personnelle du service, avec une intensité exceptionnelle.

Pour le premier rôle, tout en guidant ses subordonnés dans l'exécution du travail quotidien, il s'assure si, antérieurement à son passage, ce travail a été régulièrement effectué. Sur les lieux, les portatifs à la main, il compare les résultats de ses propres opérations avec les résultats des opérations précédentes et relève ce que ces dernières peuvent présenter d'anormal, de contradictoire, d'inexplicable. Au besoin, il interroge autour de lui. Beaucoup d'anciens manquements dissimulés reviennent ainsi à la surface.

Les états de produits et autres documents sont vérifiés, la correspondance est revue; les plaintes et les observations des redevables sont prises en note, etc. Résumant cet ensemble de renseignements dans un rapport au directeur, l'inspecteur perspicace sort de la recette parfaitement édifié, en général, sur la manière dont les employés passent leur temps en son absence.

En ce qui concerne le soin que l'inspecteur doit apporter à relever le moral et le niveau de l'instruction de ses subordonnés, les circulaires s'expriment de la manière la plus explicite : « Souvent « plus préoccupés de justifier l'emploi de leur temps que d'étendre « utilement le cercle de leurs investigations, les inspecteurs se « bornent à des apparitions très courtes. Tout autrement procède « l'inspecteur qui se rend exactement compte du but et de l'éten- « due de sa mission..... Il doit porter son attention sur les exploi- « tations commerciales et industrielles importantes, sur les ques « tions se rattachant aux législations nouvelles et spéciales, sur « les circonstances qui directement ou indirectement peuvent faire « échec à l'impôt... Constamment avec les employés, il les inter- « roge, voit les points faibles sur lesquels leur instruction laisse « à désirer, la redresse et la complète et les met en état de pro- « fiter de sa propre expérience » (Circul. du 1er avril 1889.)

En un mot, appliquant aux intérêts de l'administration son zèle, son autorité, son expérience, souvent, grâce à lui, en peu de jours, les abus et les fraudes ont trouvé leur maître et de grosses sommes ont été acquises au Trésor.

Le sous-directeur, au chef-lieu d'arrondissement (1), et le directeur, au chef-lieu de département, poursuivent, de leur siège central, d'une manière permanente, le contrôle que l'inspecteur exécute par épreuve sur les lieux. Ces chefs de service, par eux-mêmes ou par leurs commis, vérifient les portatifs épuisés, en comparent les énonciations avec celles des registres d'ordre et les

(1) Les sous-directions n'existent que dans les chefs-lieux d'arrondissement importants. Sur les observations des commissions du budget, leur nombre est réduit actuellement à 105. Dans les arrondissements dépourvus de sous-direction, l'autorité appartient à la direction, qui, en tous cas, d'ailleurs, surveille l'ensemble des opérations du département.

souches des registres des recettes buralistes, reconnaissent spécialement, aux époques de versements, les *reprises*, c'est-à-dire les reports des arrêtés de comptes sur lesquels des erreurs, intentionnelles ou non, se produisent souvent. Enfin, ils reçoivent périodiquement, en général tous les mois, des divers agents du service actif et des comptables, une série de documents combinés précisément en vue du contrôle. L'examen intelligent de leur contenu, fortifié par d'ingénieux rapprochements et, s'il y a lieu même, par des visites inopinées (1), permet souvent de découvrir beaucoup d'irrégularités et maintient, en tout cas, le service en haleine (2).

D'une manière générale, les directeurs centralisent et régissent tout le service de leur circonscription. Il existe un directeur par département, sauf pour quelques directions régionales créées à titre d'essai, où plusieurs départements sont groupés dans la même main.

La multiplicité et l'intensité des contrôles forment, en résumé, le caractère propre de l'administration des contributions indirectes.

(1) Les directeurs et sous-directeurs effectuent, eux-mêmes, un certain nombre de tournées de vérification chaque année.

(2) Une circulaire de l'administration exprime ainsi cette idée : « Par l'examen des états de consistance, dit-elle, des états de produits, des documents « de statistique et de comptabilité..., les directeurs et les sous-directeurs ont « les moyens de diriger intelligemment et de suivre avec fruit l'action de leurs « subordonnés... L'utile action des chefs a son point de départ dans le cabinet du directeur ou du sous-directeur. (Circul. du 1er avril 1889.)

CHAPITRE XXI

PERCEPTION DES DROITS D'ENREGISTREMENT. — PERCEPTION DES DROITS DE DOUANE. — INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

§ 1er. Administration de l'enregistrement. Attributions des receveurs placés dans chaque canton : réception des déclarations, enregistrement des actes. Recherche de la fraude : découvertes, renvois, comptes ouverts, etc. Les sous-inspecteurs revoient, page par page, tout le travail des receveurs : caractère spécial de leurs vérifications. Les inspecteurs opèrent par épreuve. Directeurs départementaux. — § 2. Administration des douanes. Service sédentaire : organisation des bureaux de douane suivant leur importance. Visite et perception. Inspecteurs et sous-inspecteurs sédentaires. Receveurs principaux et subordonnés. Service actif : garde des penthières par les brigades : factions, embuscades, patrouilles, surveillances de jour et de nuit. Vérifications effectuées par les lieutenants et capitaines. Inspecteurs divisionnaires. Rebats et contre-rebats, pistes, etc. Directeurs régionaux. — § 3. Caractères distinctifs de l'organisation des services des impôts indirects et des impôts directs. — § 4. Inspection générale des finances. Importance de son contrôle depuis la Restauration. Tournées annuelles, missions spéciales. Agents soumis à ses vérifications.

§ 1er. — *Administration de l'enregistrement.*

L'administration de l'enregistrement(1), « chargée de la perception des droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèques, de 4 o/o sur les valeurs mobilières et des produits domaniaux », perçoit 800 millions environ de produits (2). Elle suit de près, on le voit, le milliard des contributions indirectes.

(1) « La loi sur l'enregistrement, dit Troplong, est, pour nous autres légistes, « la plus noble, ou, pour mieux dire, la seule noble entre toutes les lois ficales. « Celles-ci n'agissent que sur des objets matériels qu'elles imposent en tant que « matières. La loi d'enregistrement n'est pas astreinte à ces perpétuels contacts « avec la matière. Elle s'enquiert moins de la chose que du droit sur la chose. » (*Gazette des Tribunaux*, 20 juillet 1830.)

(2) Ces 800 millions environ se décomposent ainsi, d'après les chiffres du projet de budget de 1900 :

Le personnel chargé de la constatation et de la perception de ces 800 millions est beaucoup plus simplement organisé que le personnel des contributions indirectes, et, par conséquent, plus facile à décrire. Il comprend 87 directeurs, 93 inspecteurs, 436 sous-inspecteurs et 3.328 receveurs.

Au bas de l'échelle, en relation directe avec le public, se trouve le *receveur*. Le receveur d'enregistrement a sa résidence fixée au chef-lieu de chaque canton (1). Comme il existe, d'après le budget, 3.328 receveurs, cela représente bien un par canton, avec le surnombre des villes. Les fonctions de receveur sont essentiellement sédentaires. La loi du 27 mai 1791 le spécifie ainsi : « Le bureau est ouvert au public tous les jours, excepté le diman- « che et les jours fériés, durant une seule séance de 8 heures du « matin à 4 heures de l'après-midi ». Ainsi, de 8 h. du matin à 4 h. du soir, le receveur ne franchit pas, ou plutôt ne doit pas franchir, l'étroit espace des quatre murs qui limitent son bureau. Au bout de ce temps réglementaire seulement, il devient libre de corps et d'esprit (2).

Quelles sont exactement ses fonctions dans le cours de ces huit heures continues de séance? « Il reçoit les déclarations des contri- « buables, enregistre les actes présentés par les parties ou les « officiers ministériels, et perçoit les droits y afférents. »

Ces quelques mots résument à peu près complètement son service, qui, on le voit dès l'abord, comprend à la fois les opérations de constatation et de recouvrement des droits, réunies dans la même main.

L'enregistrement, dit une circulaire administrative, est une « formalité qui consiste dans l'inscription matérielle d'un acte ou

Enregistrement, greffe et hypothèques	553 000.000
Timbre	184.500.000
Taxe sur le revenu et sur les opérations de bourse	75.700.000
Produit des domaines	21.600.000
Total	814.800.000

(1) Les receveurs de l'enregistrement sont rémunérés au moyen de remises proportionnelles à l'importance des recettes de leur bureau. Un minimum est garanti selon la classe des comptables. (Décision ministérielle du 9 mars 1889.

(2) Nous ne voudrions pas ici dépeindre le receveur d'enregistrement autrement que sous ses traits administratifs. Des poètes sortis du sein de la régie l'ont fait, d'ailleurs, dans des termes charmants.

« d'une déclaration sur des registres spéciaux tenus par des pré-
« posés et à raison de laquelle un droit est perçu au profit du « Trésor ». (Instruction 1611.) En conséquence, les actes ou déclarations présentés par les officiers publics ou ministériels, ou par les parties, subissent d'abord l'examen du receveur qui recherche leur nature, leur caractère, discerne l'objet réel des conventions, sans s'en tenir aux apparences souvent mensongères, décompose les dispositions multiples et indépendantes, détermine la matière imposable, d'après les cours, mercuriales, indications, évaluations diverses, etc., et finalement liquide les droits. Une fois les droits liquidés, il les perçoit et procède à l'analyse sur ses registres du contenu des pièces, en suivant l'ordre même de la déclaration ou de l'acte, ou l'ordre plus clair qu'il croit devoir lui substituer. La quittance est apposée au pied de l'acte, avec rappel du folio et de la cote du registre, et l'indication de la somme en toutes lettres. Pour les déclarations, des quittances spéciales sont remises.

Une fois les opérations réclamées par le public ainsi accomplies, le receveur doit les contrôler : car les enregistrements donnés par lui séance tenante ne l'ont été que sous réserve des vérifications ultérieures. C'est la partie la plus délicate de son travail : il se livre alors à la chasse de la fraude, chasse sédentaire, en chambre et en pantoufles, exécutée de registre en registre, à travers des feuillets poudreux, chasse souvent très productive et même passionnante. Les in-folio qui garnissent le pourtour du bureau contiennent sur la valeur des biens transmis ou pris en location, sur l'importance des héritages, sur leur composition, sur les sociétés formées et dissoutes, sur les apports et les liquidations, sur les partages, sur tous les actes, en un mot, de la vie civile de chacun, des renseignements presque complets. Par leur moyen, bien des points s'éclairent. La plus grande difficulté consiste précisément à retrouver et à grouper intelligemment, au moment voulu, la collection de ces faits passés ou concomitants. Pour cela, la régie se servait autrefois de *tables* montées par nature de registre et intitulées table des acquéreurs et nouveaux possesseurs, tables des vendeurs et anciens possesseurs, des baux, des contrats de mariage, des testaments, des successions et absences. Depuis 1866,

sur l'initiative de M. Roy, directeur général, un *Répertoire général* (1) unique leur a été substitué, lequel, d'après sa définition, est un « registre qui réunit en un seul contexte, sous le nom de « chaque contribuable, les divers actes de sa vie civile concernant « sa personne et ses biens (2) ». Là, en effet, sont inscrits, à l'actif et au passif de chacun, tous les actes, tous les faits qui, un jour ou l'autre, peuvent amener la constatation d'un droit. Ce compte ouvert est alimenté, non seulement par les renseignements que le receveur recueille dans sa propre circonscription, mais par les renseignements que ses collègues lui transmettent d'un bout de la France à l'autre. A cet effet, un système de *renvois* (3) organisé entre tous les bureaux constitue une sorte d'agence mutuelle d'informations.

Dès qu'une échéance survient, le bilan du contribuable est consulté (4) et comparé aux chiffres des déclarations, d'où ressort souvent une *découverte*, c'est-à-dire la preuve d'une omission intentionnelle ou non. Lors d'un décès, par exemple, échéance que le fisc guette tout particulièrement, la *table des successions* permet déjà de reconnaître si les héritiers ont effectué leur déclaration dans les délais réglementaires. Puis le *répertoire général*, pénétrant plus avant, indique si tous les biens du *de cujus* figurent dans la déclaration et si leur valeur est conforme à celle des estimations antérieures (5). Chaque acte soumis à l'enregistrement donne lieu

(1) Le répertoire général avait été déjà établi en Belgique, et y fonctionnait depuis le 1er janvier 1860, à la satisfaction de l'administration. Comme ce pays diffère peu du nôtre, la même loi de l'an VII régissant de part et d'autre la matière de l'enregistrement, l'exemple semblait probant. Aussi la circulaire n° 2320 du 29 novembre 1865 n'hésita-t-elle pas à introduire la réforme en France à dater du 1er janvier 1866.

(2) L'institution du répertoire général a soulevé de vives critiques, d'abord en raison du surcroît de travail imposé aux employés, ce à quoi des circulaires postérieures ont tenté de remédier, puis en raison des similitudes de noms et de prénoms qui, dans certains pays surtout, aboutissent à d'incessantes confusions. Cependant personne ne songe plus à revenir aux tables d'autrefois.

(3) Les renvois sont les « renseignements recueillis chemin faisant sur la si- « tuation de contribuables relevant d'un autre bureau, qui sont renvoyés à ce bureau. »

(4) Des fiches, ou *bulletins mobiles*, classés par ordre alphabétique, permettent de recourir aux folios du répertoire général que l'on veut consulter.

(5) En dehors du répertoire, les receveurs recherchent, de toutes parts, les renseignements qui peuvent les éclairer sur la fortune du *de cujus*. Ils s'adressent

à des rapprochements analogues, lesquels réussissent éventuellement à mettre en lumière des omissions importantes. Les papiers contrôlent les papiers. Un mot échappé, dans la rédaction d'un contrat, à la plume d'un particulier, souvent même à celle d'un notaire étourdi, met l'agent perspicace sur la piste de dissimulations antérieures. Tôt ou tard, quelque incident, quelque procès réveille les affaires endormies dans l'ombre de la fraude. Le receveur, attentif aux intérêts du Trésor, survient aussitôt. Bref, ici comme en matière de contributions indirectes, bien que sur un autre terrain, le préposé local de l'administration crée, en majeure partie, l'impôt.

Mais il s'agit ensuite de contrôler le receveur lui-même. Dans les bureaux d'enregistrement, ce contrôle revêt une forme spéciale ; car les faits n'ont plus rien ici de fugitif, ni de passager, comme en matière de contributions indirectes, de douanes. Au contraire, les registres subsistent immobiles dans leurs rayons, toujours à la disposition de ceux qui désirent les compulser et les recompulser, de sorte que les supérieurs des receveurs ont toutes facilités pour revenir à loisir sur les constatations antérieures jusqu'à la limite du délai de la prescription (1). En conséquence, le contrôle de l'administration de l'enregistrement consiste tout simplement à faire recommencer plusieurs fois de suite par différents agents les mêmes opérations.

Deux classes d'employés supérieurs travaillent dans ces conditions : les sous-inspecteurs d'abord, puis les inspecteurs.

Les sous-inspecteurs (2), au nombre de 436 (quatre ou cinq par département ordinaire), ont pour attribution spéciale de revoir page par page, sans aucune omission, les registres des receveurs; ils n'opèrent pas par épreuve, mais d'une manière continue. Tous

notamment à leurs collègues des régies financières, agents des contributions indirectes qui délivrent périodiquement des bulletins mentionnant les quantités de boissons et autres marchandises dont les assujettis se trouvaient officiellement détenteurs au moment de leur décès, contrôleurs des contributions directes qui fournissent des extraits des matrices et de leurs carnets-patentes, etc.

(1) La prescription opposée par les parties à l'administration de l'enregistrement est d'un an, deux ans, cinq ans, dix ans, trente ans, suivant les cas.

(2) Les sous-inspecteurs portaient autrefois le titre plus modeste, mais honohonorablement connu, de vérificateurs.

les chiffres et calculs sont refaits pied à pied, toutes les liquidations sont repassées, toutes les recherches renouvelées, soit au bureau soit au dehors, dans les dépôts publics, chez les notaires, etc. (1). Dès lors, non seulement les erreurs, omissions et fautes matérielles sont forcément relevées, mais aussi des découvertes omises jusque-là sont constatées. Un sous-inspecteur tient toujours, d'ailleurs, à fournir la preuve de son habileté et de son zèle par de nouvelles découvertes (2). Après avoir séjourné plus ou moins longtemps dans chaque bureau de sa circonscription, suivant son importance, un mois en général, le sous-inspecteur indique officiellement à quelle page des registres il s'est arrêté(3), afin que les responsabilités demeurent nettement délimitées et que, plus tard, lui ou son successeur sachent exactement où reprendre la suite du travail. Les sous-inspecteurs, en résumé, « revisent, sans omission, « par période complète ou *régie*, les travaux des receveurs et pro« cèdent aux vérifications extérieures chez les officiers ministériels « et au siège des différentes sociétés désignées par la loi ».

Au sous-inspecteur, dont la vérification a doublé les opérations du receveur, succède l'inspecteur chargé de contrôler, à la fois, les deux agents précédents. On peut définir ses fonctions de la manière suivante : « L'inspecteur revise par épreuve les travaux « des receveurs et des sous-inspecteurs et procède aux enquêtes « importantes que le directeur lui confie. » Il existe 93 inspecteurs de l'enregistrement (4), soit un par département, plus des inspec-

(1) « A l'époque où je suis entré dans l'enregistrement, » disait le directeur général, « les agents ne procédaient guère à des vérifications que dans les dépôts « publics, chez les officiers ministériels; mais, depuis, les investigations des « agents de cette administration s'étendent à toutes les sociétés financières, à « toutes les compagnies d'assurances, aux congrégations religieuses, aux entre« prises de transports, à une foule de dépôts publics. » (Chambre des députés, 18 février 1888.)

(2) Quelquefois aussi, assure-t-on, le receveur, pour se faire bien venir de son supérieur, lui offre discrètement certaines découvertes pas trop compromettantes, qu'il a eu soin de tenir en réserve.

(3) La portion des opérations vérifiée par le sous-inspecteur se nomme une *régie*.

(4) La Commission du budget de 1888 avait proposé de réduire le nombre des inspecteurs à 72. D'après elle, un inspecteur pourrait facilement se charger du service de plusieurs départements, dans les régions où le service a peu d'importance et où les communications sont faciles. En outre, certains inspecteurs créés dans les grandes villes, spécialement à Paris, lui semblaient superflus. La

teurs supplémentaires dans les grands centres. Chaque inspecteur, pendant les 210 jours qu'il passe réglementairement hors de sa résidence, et les 155 jours qu'il consacre au chef-lieu, visite quarante bureaux à peu près. Aussi ne peut-il y procéder que par épreuves, poussant avec sagacité ses vérifications dans les parties du service les plus suspectes. Le directeur général de l'administration exposait récemment que, même après les recherches des receveurs et celles des sous-inspecteurs, cette troisième revision produisait encore ses fruits : « Chaque inspecteur, disait-il, coûte en « moyenne 6.500 fr. de traitement et rapporte au Trésor, par ses « découvertes, 11 à 12.000 fr. » (Chambre des députés, séance du 18 février 1888.)

Le directeur de l'enregistrement, chef du service de la circonscription départementale, reconnaît, au vu des relevés et bordereaux que lui transmettent les receveurs, leur plus ou moins de zèle dans la perception de l'impôt, dans la recherche de la fraude, dans l'apurement des découvertes, etc. Il leur transmet, par correspondance, ses observations et provoque leurs explications. Au besoin, il vérifie les bureaux de quelques-uns d'entre eux, spécialement au chef-lieu.

C'est de la direction départementale que partent les ordres de tournée des inspecteurs et sous-inspecteurs ; c'est à elle que reviennent ensuite les rapports de ces agents supérieurs, pour être communiqués à l'administration centrale et recevoir la suite qu'ils comportent. D'une manière générale, les directeurs de l'enregistrement, comme leurs précédents collègues, correspondent seuls avec les diverses autorités et avec l'administration centrale.

Aucun comptable supérieur n'existant pour la régie dans le département, le directeur de l'enregistrement centralise lui-même les comptabilités de tous ses receveurs et les résume dans un *Bordereau général* destiné à la Cour des comptes.

Chambre admit d'abord la proposition de sa Commission, mais, sur l'avis du Sénat, le crédit total nécessaire aux 102 inspecteurs fut rétabli au budget de 1888. Depuis lors, cependant, dans les budgets de 1890, 1891 et 1892, l'administration a réduit spontanément ce nombre à 92 ou 93, chiffre actuel.

§ 2. — *Administration des douanes.*

L'administration des douanes est « chargée de la perception « des droits sur les marchandises tarifées, à leur introduction en « France, de divers droits de navigation, et des droits sur les sels « dans le rayon frontière », ce qui, d'après le budget de 1900, produira 480 millions environ (1).

Les agents du *service sédentaire* opèrent le recouvrement de ces 480 millions; les agents du *service actif* ne font que combattre la fraude.

Ainsi, dès l'abord, se divise en deux classes parfaitement tranchées le personnel des douanes, d'après les tableaux mêmes du budget, dont voici l'extrait :

Agents du service sédentaire.

23 directeurs régionaux, avec 132 commis de direction; 133 inspecteurs et sous-inspecteurs; 523 vérificateurs et vérificateurs-adjoints; 84 contrôleurs, 845 commis principaux et commis; 46 receveurs principaux et 481 receveurs particuliers.

En tout 2.267 agents pour le service sédentaire.

Agents du service actif.

198 capitaines; 381 lieutenants et sous-lieutenants; 3.994 brigadiers, patrons, sous-brigadiers, etc.; 15.494 préposés.

En plus, des chimistes et agents de laboratoire, des receveurs buralistes, des surnuméraires, des femmes concourant au service des visites à la frontière, etc.

Commençons par le service sédentaire.

Le service sédentaire est « celui qu'effectuent les bureaux de

(1)

Droits à l'importation	407.000.000
Droits de statistique	7.200.000
Droits de navigation	7.900 000
Autres droits, amendes, etc	6.000.000
Taxe de consommation des sels de douane	22.500.000
Droits sur les sucres importés (par évaluation)	30.000.000
Total	480.600.000

« douane pour reconnaître les marchandises, liquider les droits « d'après les tarifs, et en opérer le recouvrement. »

Les importateurs doivent, conformément aux lois, conduire directement toute marchandise qui entre en France au bureau de la douane le plus voisin de l'étranger. Ce bureau procède alors aux trois opérations spécifiées par la définition donnée ci-dessus du service sédentaire : 1° visite des marchandises; 2° liquidation des droits; 3° recouvrements des droits. Il ne saurait y avoir de perception sans liquidation, et toute liquidation est faite au vu d'un certificat de visite. Chacune de ces trois opérations, dans les grandes douanes, munies de tous les organes du service, met en action des agents distincts.

La visite des marchandises est opérée par des *vérificateurs*, sous la direction d'un inspecteur ou sous-inspecteur sédentaire. Les vérificateurs des douanes forment un corps d'élite que l'arrêté ministériel du 19 janvier 1892 a reconstitué à la suite du vote du nouveau tarif (1). Leurs fonctions consistent dans la *reconnaissance des marchandises*, c'est-à-dire dans la détermination de la nature, origine, provenance, poids, nombre, volume, ou valeur de ces marchandises. Sans doute, les importateurs ont dû commencer par fournir une déclaration détaillée; mais encore faut-il que cette déclaration soit contrôlée; et, quand on considère les tarifs de douane, la tâche semble singulièrement difficile. Rien que pour déterminer la *nature* des marchandises, que de distinctions d'espèces à espèces; que de classifications et sous-classifications diverses suivant la qualité, les procédés de fabrication, les additions et compléments de travail, etc. (2), classifications et sous-

(1) Un arrêté du 27 décembre 1883 avait confondu dans une hiérarchie unique tous les agents du cadre secondaire, chargés alors, suivant leurs aptitudes, soit de de la visite, soit des écritures, sous le nom général de contrôleurs, commis principaux et commis.

L'arrêté ministériel du 19 janvier 1892 a rétabli le classement à part des vérificateurs, en leur attribuant un supplément d'allocations sous le nom *d'indemnité professionnelle*. Eventuellement, des commis principaux peuvent être appelés à renforcer le service de la visite.

(2) Par exemple, si l'on ouvre le tarif des douanes à l'article *Tissus de coton pur*, on voit que le vérificateur, après s'être d'abord assuré qu'il s'agit bien de coton pur, et non de jute, de laine, de soie, de lin, de ramie, etc., doit distinguer si ce coton pur est écru, croisé, teint en une couleur, ou en plusieurs cou-

classifications essentielles à préciser cependant, puisqu'elles motivent des écarts considérables de taxes !

La détermination de l'*origine* des marchandises, c'est-à-dire du pays où elles ont été récoltées et fabriquées (1), de la *provenance* des marchandises, c'est-à-dire du pays d'où elles ont été importées en droiture (2), font l'objet d'appréciations non moins délicates et non moins essentielles, car, suivant les cas, de grosses surtaxes deviennent ou non exigibles.

Une compétence industrielle consommée constitue donc le bagage nécessaire des vérificateurs.

Une fois les importations spécifiées dans leur nature, leur origine et leur provenance, reste encore à les peser, nombrer, mesurer ou évaluer, selon les unités de perception déterminées.

Au vu des résultats définitifs de la reconnaissance consignés sur le bulletin de visite, le service des contrôleurs et commis, dans l'intérieur du bureau, compulse les volumes des tarifs et applique les taux qui y sont indiqués aux quantités annoncées. C'est la seconde opération, nommée liquidation des droits.

Alors, muni de son bulletin de liquidation, l'importateur se présente au guichet du receveur principal (3) ou du receveur particu-

leurs, façonné, brillanté, piqué, blanchi, etc.; il doit reconnaître le nombre de ses fils au centimètre carré, le rapport de son poids à son volume par 100 mètres carrés, etc.; déterminer s'il s'agit de coutil, de percaline, de basin, de velours lisse, à côte, façon soie, de moleskine, de mousseline, de tulle, de bonneterie, de dentelles, de plumetis, de rubannerie, ou de passementerie.

Souvent le droit varie du simple au double à l'égard de matières presque semblables pour un œil inexpérimenté.

(1) La détermination de l'origine des marchandises donne souvent lieu à recours devant le *Comité d'expertise légale* institué au ministère du commerce, en vertu de la loi du 28 juillet 1822.

Pour les marchandises originaires des colonies françaises, un certificat des autorités locales facilite la tâche des vérificateurs.

(2) Par exemple, voici les *Résines*, *colophanes*, *produits résineux*, etc., taxés à 6 fr. les 100 kilos s'ils sont originaires du pays d'importation, et à 11 fr. s'ils sont originaires d'ailleurs. En outre, une surtaxe d'entrepôt, en cas de provenance d'un entrepôt d'Europe, élève le droit jusqu'à 13 fr. 60.

Un grand nombre de cas analogues figurent au tarif.

Les papiers accompagnant le transport constituent ici un élément primordial d'information; mais ils doivent être vérifiés de très près.

(3) Dans les douanes de 1re classe, le receveur principal, entièrement livré au travail de la recette, ne prend aucune part aux autres opérations du bureau, que l'inspecteur sédentaire se charge de surveiller et de diriger. Dans les autres

lier (1), qui procède à la troisième et dernière opération, le recouvrement des droits, opérée séance tenante, au comptant, à moins que le contribuable, pour une dette supérieure à 300 francs, ne préfère souscrire des traites cautionnées, productives d'intérêt, à quatre mois d'échéance.

La description précédente ne concerne, cela va sans dire, que les objets taxés, qui sont susceptibles d'acquittement immédiat des droits (2). A l'égard, par exemple, des objets exportés, qu'aucun tarif ne frappe, la déclaration du transporteur, en vue de l'établissement de la statistique du mouvement commercial, demeure toujours, sans doute, légalement prescrite ; mais les instructions recommandent aux employés de ne procéder à l'ouverture des colis que dans ces cas exceptionnels, avec beaucoup de réserves (3).

Nous avons exclusivement parlé jusqu'ici des grandes douanes. Celles de moindre importance, qui sont dirigées par les 481 receveurs particuliers désignés dans les statistiques du personnel, n'en exécutent pas moins, en principe, les trois opérations décrites ci-dessus (4) ; seulement, pour les retrouver toutes trois, il faut se donner la peine de les décomposer soi-même, car le nombre restreint des employés des bureaux secondaires ne permet plus

douanes, tout le travail (à l'exception de celui de la visite, quand il y a un sous-inspecteur) est placé sous sa direction et son contrôle.

En dehors de ses attributions personnelles de perception, le receveur principal centralise les recettes et la comptabilité de tous les bureaux de sa principalité, paye les dépenses, suit le contentieux, etc. ; il est directement justiciable de la Cour des comptes.

(1) Les receveurs subordonnés gèrent sous la responsabilité du receveur principal, avec lequel ils comptent tous les mois de clerc à maître. Cependant la vérification sur place des bureaux subordonnés n'incombe pas au receveur principal, lequel ne se déplace jamais. C'est l'inspecteur divisionnaire qui opère ces sortes de contrôles. Les receveurs subordonnés ne sont pas justiciables de la Cour des comptes.

(2) En cas de transit, entrepôt, ou admission temporaire, par exemple, les vérifications ont un caractère plus sommaire ou plus spécial.

(3) « En ce qui concerne l'exportation, pour ne pas créer d'entraves au com- « merce, le service admet, en général, *sans vérifications*, les déclarations des inté- « ressés, » dit la circulaire 2357, du 31 octobre 1893. Mais, ajoute-t-elle, comme on peut craindre que ces déclarations ne soient pas toujours faites avec le soin nécessaire, il importe de rappeler les prescriptions de la loi du 16 mai 1863 et les amendes qu'elle édicte en cas de contravention.

(4) Tandis qu'on voit la douane de Rouen pourvue d'inspecteurs sédentaires,

d'affecter à chacune d'elles un personnel spécial. En prenant un exemple extrême, tout au bas de la hiérarchie, le receveur qui gère seul son bureau, dépourvu de tout aide, ne se doute probablement pas, lorsqu'il recouvre les droits sur un chargement de passage, qu'il vient d'accomplir simultanément une visite, une liquidation et une perception. Son modeste travail a cependant résumé, d'une manière implicite, mais complète, le service de la douane sédentaire.

Néanmoins, si le service actif n'était là pour refouler les importateurs vers les bureaux de douane, petits ou grands, placés à l'embouchure des voies de communication, la clientèle risquerait singulièrement de leur faire défaut. De même en était-il pour les employés ambulants des contributions indirectes qui protègent les droits au comptant. Seulement ces employés ambulants cumulaient leurs fonctions de surveillance avec des fonctions d'assiette et de recouvrement, tandis que, ici, l'importance de la surveillance est telle qu'on voit capitaines, lieutenants, brigadiers et préposés des douanes s'y consacrer exclusivement.

De jour et de nuit, cette armée de vingt mille hommes cerne le pays d'une ceinture continue, d'une muraille vivante, ne laissant d'issue aux introductions de l'étranger que par les voies réglementaires. Voyons-la fonctionner sur le terrain, en commençant par le bas de la hiérarchie, c'est-à-dire par la brigade.

La brigade, unité élémentaire du service actif des douanes, se compose d'un brigadier qui la commande, d'un ou plusieurs sous-brigadiers, et d'un certain nombre de préposés.

On distingue deux sortes de brigades, les brigades ambulantes et les brigades de ligne. Les premières sont des forces mobiles placées dans les mains des capitaines ou des inspecteurs pour lier, appuyer, éclairer et surveiller le travail des brigades de ligne.

Les brigades de ligne sont chargées de la garde permanente

de 18 vérificateurs, 6 contrôleurs, 18 commis principaux et commis, et d'un receveur principal, on ne rencontre plus à Saint-Servant qu'un receveur particulier, un vérificateur adjoint et un commis; à Wattrelos, un receveur particulier et un commis; à Duclair, un receveur seul.

d'une *penthière*, bande de frontière de six, huit, dix kilomètres, plus ou moins, suivant la nature des lieux, que limitent à droite et à gauche les penthières voisines.

Le service de la penthière se compose : 1° d'observations et de factions pendant le jour; 2° d'embuscades et de patrouilles pendant la nuit. Les observations et les factions de jour (1) ne sont pas les plus difficiles, ni, par conséquent, les plus intéressantes : un nombre relativement restreint d'hommes suffit à les accomplir. Le service de nuit, au contraire, lorsque les ténèbres favorisent les entreprises de la contrebande et que, corrélativement, dans la solitude des campagnes, des forêts ou des montagnes, la garde devient pénible et même périlleuse, présente, dans toute son intensité, le tableau de l'existence du douanier (2).

Chaque soir, le brigadier donne l'ordre, c'est-à-dire, désigne les préposés qui devront se placer en embuscade (3), avec l'indication du lieu précis de ces embuscades. Un registre de travail, analogue au registre d'ordre des receveurs ambulants des contributions indirectes, relate l'ordre donné et demeure déposé au bureau. Les préposés de service, une fois rendus au poste qui leur a été fixé, s'y installent pour toute la nuit, de manière à demeurer constamment en éveil, prêts à saisir le moindre bruit, à courir au premier signal, à répondre à tout appel (4). En cas d'alerte, un coup de fusil provoque la réunion de la brigade entière.

Mais les préposés, ainsi placés en sentinelle pour surveiller la contrebande, ont grand besoin eux-mêmes de surveillance. Car les factions de nuit sont rebutantes, avons-nous dit; le zèle peut faiblir dans l'isolement; au milieu de l'obscurité, les tentations de toutes sortes acquièrent une force inconnue.

(1) Les observations sont ambulantes ou à demeure, ostensibles ou secrètes, suivant les nécessités, les temps et les lieux. L'observation dure habituellement six heures et la faction deux heures.

(2) La surveillance des frontières de mer s'exerce plus simplement, en raison de l'étendue que la vue peut parcourir librement; elle est organisée dans des conditions particulières.

(3) Les préposés en embuscade veillent et se reposent à tour de rôle, de deux heures en deux heures ordinairement.

(4) Un des deux hommes en embuscade doit constamment veiller, à tour de rôle. Les embuscades bien choisies sont celles où le veilleur peut étendre sa vue au loin, tout en demeurant invisible. Défense de causer ou de fumer.

La première précaution de l'administration consiste à s'assurer que chacun s'est rendu exactement au poste assigné, qu'il n'est pas rentré chez lui par un détour, après l'ordre donné. Puis, sur les lieux où campent les préposés, le sommeil ne les gagne-t-il pas? ne cherchent-ils pas un abri dans une maison voisine? leurs armes et leur équipement sont-ils préparés à tout événement? ne font-ils pas la sourde oreille, en cas de danger? et surtout, — cas heureusement très rare, à l'honneur de notre pays, — n'ont-ils pas vendu leur silence (1)? En un mot, les mailles de cet immense réseau, qui enserre de tous côtés la France, ne vont-elles pas, en quelque endroit, se rompre?

Le brigadier, pour surveiller ses hommes, utilise déjà les mille renseignements que lui procurent ses relations dans le pays; en outre, il exécute de fréquentes tournées personnelles. Mais le brigadier, en frottement constant avec ses subordonnés, pourrait faiblir, devenir routinier, s'il n'était soutenu.

Au-dessus de lui, opèrent, en conséquence, les lieutenants et les capitaines, lesquels n'ont d'autre mission que d'aller de brigade en brigade, le jour et la nuit, constater sur place la situation du service. La nuit, spécialement, une lanterne à la main, arrivant au corps de garde, pour y consulter le registre de travail, qu'ils visent, afin que, plus tard, leurs propres supérieurs puissent les contrôler à leur tour, ils se mettent à la recherche des préposés aux points désignés, vérifient si les positions sont régulières, passent d'une embuscade à une autre, sans omettre de prendre note de tout ce qu'ils ont vu et fait, afin de l'inscrire plus tard dans leur journal. Le lendemain matin, d'ailleurs, au rapport, les préposés de service rappellent ces visites nocturnes, dont les directeurs rapprocheront ultérieurement la mention du journal de tournée.

(1) L'administration s'est constamment appliquée à relever le traitement des préposés, afin d'assurer leur indépendance. Le ministre rappelait dernièrement les éléments de cette progression : « Les traitements des douaniers en activité « de service étaient, en 1854 de 650 francs; en 1867, de 800 à 850 francs. Depuis « cette époque, ils ont été portés à un chiffre variant de 900 à 1.050 francs, « suivant les classes. Nous avons donc fait ce que nous pouvions et dans la « mesure la plus large. » (Chambre des députés, séance du 2 juillet 1889.) Actuellement les appointements des préposés varient de 950 à 1.150 fr.

Le capitaine, dans sa circonscription plus étendue, de jour et de nuit, double la surveillance du lieutenant.

Enfin, l'inspecteur divisionnaire (1) surveille les capitaines, les lieutenants et les brigades au moyen de tournées incessantes. Les brigades ambulantes qu'il fait mouvoir personnellement renforcent, en outre, les brigades de ligne et, tout en les appuyant, permettent de reconnaître les lacunes de leur action.

D'ailleurs, les brigades elles-mêmes, en dehors des vérifications de leurs chefs, se contrôlent réciproquement par les ingénieux procédés suivants. Chaque jour, dès l'aube, partent, à droite et à gauche du corps de garde, deux groupes de préposés, dirigés par le brigadier ou le sous-brigadier, pour effectuer ce qu'on nomme le *rebat* et *contre-rebat* (2) jusqu'à la limite de la penthière. Là, ils rencontrent le détachement de la brigade voisine, en fonction de rebat également, avec lequel ils échangent des visas et leurs observations (3). L'objet de ces rebats et contre-rebats est de rechercher au matin, d'après l'inspection du sol, les passages éventuels de contrebandiers pendant la nuit. Des empreintes de pas sont-elles découvertes : immédiatement, les supérieurs prévenus font suivre la piste dans les deux sens : vers quel point les bandes ont-elles marché ? d'où venaient-elles ? le chemin qu'elles ont suivi se rapprochait-il d'un poste d'embuscade ? alors, comment les hommes en sentinelle n'ont-ils rien vu, ni entendu ? que faisaient-ils ? sommeillaient-ils ? s'étaient-ils absentés ? Une enquête s'ouvre, qui, mieux peut-être encore que les tournées des supérieurs, découvre les fautes de service.

Deux et souvent trois lignes de douane, organisées et surveillées comme il vient d'être dit, et se renforçant concentriquement, exis-

(1) L'inspecteur divisionnaire, placé sous les ordres immédiats du directeur, surveille non seulement le service des brigades, mais aussi le service des bureaux dont nous avons parlé précédemment. A cet effet, il vérifie les receveurs principaux et subordonnés, reconnaît leur encaisse, revoit leurs écritures, repasse leur comptabilité, etc.

(2) Si l'on voulait entrer dans le détail, il faudrait distinguer le rebat de jonction, le rebat croisé, le rebat brisé, le rebat à la lanterne.

(3) Aussi, certaines histoires, plus ou moins plaisantes, débitées aux points de contact des rebats, sont-elles revenues, dit-on, à leur auteur, après avoir fait le tour de la France.

tent autour des frontières de terre. La première ligne est la seule qui soit absolument continue. On la définit : « une suite ininter- « rompue de postes communiquant entre eux. » Les brigades de seconde ligne, placées à l'extrémité intérieure du rayon de douanes (1), servent à défendre les points particulièrement menacés et à recueillir la contrebande qui échappe aux lignes de l'extrême frontière.

De toute part, on le voit, le contrôle plane sur le service ; les agents supérieurs le subissent aussi bien que leurs subordonnés. Grâce à lui, le personnel actif, incessamment tenu en haleine, parvient à entourer d'un blocus effectif 5.000 kilomètres de frontières, de jour et de nuit, et le Trésor encaisse 480 millions de recettes rabattues sur les bureaux de perception. Cette *gendarmerie de l'impôt*, suivant la juste expression d'un des chefs de la douane (2), protège non seulement les droits qui lui sont propres, mais aussi les droits et monopoles placés dans le ressort de l'administration des contributions indirectes, droits sur les boissons, cartes à jouer, matières d'or et d'argent, etc., monopoles des tabacs, poudres et allumettes. De sorte que près d'un milliard et demi de recettes pourraient, à la rigueur, figurer en regard de ses frais de perception, et réduire leur tant pour cent réel. très au-dessous de la forte proportion apparente.

Enfin, puisque nous avons tant appuyé sur la nécessité du contrôle, ce qui impliquait l'éventualité de défaillances inévitables, il semble juste de rappeler, en terminant, par contre-partie, le grand nombre de traits de dévouement, d'actes de défense héroïque des intérêts du Trésor accomplis par les employés du service actif dans le cours de leurs opérations de surveillance, que certains auteurs ont collectionnés sous le nom d'*Histoire du drapeau* (3). Il y a là pour la douane française des pages glorieuses.

(1) Le rayon-frontière est la zone de deux myriamètres et demi dans l'intérieur de laquelle des droits spéciaux sont accordés par la loi au service des douanes.

(2) Discours du directeur général, commissaire du gouvernement, Chambre des députés, 15 mars 1895.

(3) *La monographie des directions de douanes*, par M. Barbier, directeur en retraite, un vol. in-8, 1890, consacre à chaque circonscription, sous le nom

§ 3. — *Caractères distinctifs de l'organisation des impôts indirects et des impôts directs.*

Le service du recouvrement des contributions directes, on s'en souvient, ne comporte aucun inspecteur dans ses cadres (1). Des garanties d'un autre ordre y fonctionnent, telles que la responsabilité des comptables obligés de solder d'office de leurs propres deniers, à certaines échéances, la totalité des rôles mis à leur charge.

Pour les impôts indirects, cette responsabilité figure, sans doute, dans les codes de la comptabilité, mais ne devient effective qu'après avoir été expressément prononcée. Le décret du 31 mai 1862, s'exprime ainsi : « Les comptables peuvent obtenir la dé- « charge de leur responsabilité, en justifiant qu'ils ont pris toutes « les mesures et fait, en temps utile, toutes les poursuites et dili- « gences nécessaires contre les redevables et débiteurs. » L'article 325 ajoute : « A l'égard des autres receveurs de deniers « publics (autres que les trésoriers généraux, receveurs particu- « liers et percepteurs), il sera dressé, avant l'expiration de chaque « exercice, des états présentant les droits et produits restant à « recouvrer, avec les distinctions des créances qui devront demeu- « rer à la charge des comptables, de celles qu'il y aura lieu d'ad- « mettre en reprise à l'exercice suivant et de celles dont les rece- « veurs seraient dans le cas d'obtenir décharge (2). »

d'histoire du drapeau, un récit résumé des principaux faits de service qui l'ont illustrée.

(1) Les receveurs particuliers des finances vérifient le service de leurs subordonnés, soit d'après les pièces de comptabilité transmises périodiquement, soit sur place.

Une circulaire ministérelle du 20 décembre 1895 recommande aux trésoriers généraux et receveurs particuliers de vérifier personnellement à domicile le service de chaque percepteur au moins une fois par an, et de procéder à l'examen attentif des documents périodiques transmis par les comptables. « Votre « responsabilité pécuniaire, ajoute-t-elle, constitue déjà une première et efficace « sanction aux obligations que je viens de rappeler. »

(2) Les receveurs des produits indirects, qui soldent, sans reprises ni débets dans les trois mois de l'expiration de l'exercice, la totalité des droits constatés, pendant l'année précédente, reçoivent un *prime d'apurement*. Pour gagner cette prime, beaucoup de comptables préfèrent verser d'avance, de leurs deniers

Sauf le cas de faute grave, l'administration peut donc toujours libérer le comptable, soit en prononçant *décharge* complète, soit en admettant la créance en *reprise indéfinie*, c'est-à-dire en ajournant son apurement. Dès lors, la responsabilité ne règne plus ici avec la rigueur presque mathématique que nous avons constatée chez les contributions directes. Aussi des garanties d'une autre nature lui sont-elles substituées, garanties qui consistent, comme il a été exposé, dans une série de contrôles et d'inspections très habilement aménagés.

Ces dissemblances entre les impôts directs et indirects dérivent, d'abord, dans une large mesure, de la dissemblance même des matières imposables : d'un côté, objets stables, permanents, étalés au soleil, s'offrant aux coups du fisc ; de l'autre, objets fugaces, mobiles, fongibles, qu'il faut saisir au passage, sous peine de ne les plus revoir.

Puis le mode d'organisation des administrations respectives a toujours différé. Sous l'ancien régime, tandis que le recouvrement des impôts indirects (aides, gabelles, traites, etc.) était abandonné à des fermiers exploitant l'entreprise au seul point de vue des intérêts de leur compagnie, les impôts directs, au contraire, (taille, capitation et vingtièmes), rentraient sous l'autorité immédiate du contrôleur général des finances. Pendant le Consulat et l'Empire, le ministère du Trésor détint, de même, le service de la perception des contributions directes, séparément des impôts indirects qu'administrait le ministère des finances.

Aujourd'hui, on voit encore, d'un côté, les taxes indirectes dans les mains de régies financières, établies sur un modèle uniforme, animées d'un esprit commun, possédant chacune un directeur général et un conseil d'administration ; et, de l'autre côté, le service du recouvrement des contributions directes (1), trésoriers généraux, receveurs particuliers et percepteurs, soumis à un

personnels, les dettes arriérées des redevables, si toutefois celles-ci n'ont pas trop d'importance.

(1) Néanmoins, le service de l'établissement des contributions directes chargé de la préparation et de la confection des rôles appartient, comme on s'en souvient, à une direction générale analogue aux précédentes.

mode de recrutement et d'avancement spécial, et dépendant directement du ministre.

N'essayons donc pas de disputer sur le mérite comparatif des procédés de recouvrement des impôts directs et des impôts indirects, puisque, par essence même, ces procédés ne sauraient être semblables. Constatons seulement combien tous deux remplissent avec succès leur rôle en France : les résultats des comptes de fin d'exercice suffisent à le prouver amplement. Déjà nous avons admiré la promptitude de la rentrée des contributions directes : la rentrée des impôts indirects ne va pas moins nous surprendre.

Si l'on consulte, en effet, les derniers comptes définitifs des recettes, on voit les contributions indirectes se solder par un simple reliquat de 12 millions environ, bien minime par rapport au milliard passé qui a été recouvré. L'examen du détail de ces 12 millions en réduit, d'ailleurs, beaucoup l'apparence : car l'arriéré provient des communes qui tardent à payer certaines dettes de droits d'entrée, des débiteurs d'amendes qui ne se libèrent qu'à regret, etc.; cinq millions environ seulement concernent l'impôt proprement dit. Pour les douanes, de même, sur 480 millions de perceptions, un million à un million et demi de retards, entièrement imputables encore aux condamnations pécuniaires et transactions.

Pour l'enregistrement, pas même 500.000 fr. de retard. Pour le timbre, rien. Pour l'impôt de 4 o/o, cent et quelques francs uniquement. En résumé, sur deux milliards et demi environ de perceptions indirectes, susceptibles de recouvrement, la clôture de l'exercice ne laisse apparaître que quelques millions en souffrance, dont la majeure partie encore s'explique ou s'excuse.

Peu de pays pourraient présenter un pareil bilan de l'exécution du budget des recettes.

§ 4. — *Inspection générale des finances.*

Le sujet du contrôle des recettes nous entraîne à parler, sans tarder davantage, de l'inspection générale des finances, dont les

opérations cependant embrassent aussi bien les recettes que les dépenses.

L'inspection générale des finances, issue de l'*inspection générale du Trésor* créée en l'an IX, aux débuts du Consulat, doit sa véritable origine à la Restauration, qui, préoccupée de réorganiser l'administration des finances, comprit l'intérêt qu'il y avait à confier « à un corps d'inspecteurs, composé d'hommes éclairés, le « soin de vérifier toutes les caisses publiques, de diriger les comp- « tables dans les diverses parties de leur gestion, d'accélérer la « marche des rentrées, d'observer les causes de leur augmenta- « tion, de signaler les imperfections ou les abus, de proposer les « mesures propres à les réprimer, et enfin de prêter, partout où le « service est en souffrance, l'appui de son ministère et le secours « de son expérience. » (Compte du Trésor royal pour 1816, rapport du ministre.)

Chacune des régies financières possédait autrefois un cadre d'inspecteurs généraux qui lui étaient propres (1). Sur le rapport du 29 novembre 1815 adressé par le directeur de la comptabilité générale au ministre, les inspecteurs des finances furent chargés d'abord de la vérification des *caisses* et de l'examen de la *comptabilité* des préposés des régies financières. Il ne s'agissait encore que de procurer par là à l'inspection des finances un supplément d'attributions, capable de justifier le maintien du nombre de ses membres malgré nos pertes de territoire. Bientôt, cependant, le 3 avril 1820, le ministre ordonna aux préposés des administrations financières de tout grade de fournir aux inspecteurs et sous-inspecteurs des finances tous les renseignements qu'ils pourraient demander *sur la situation des diverses parties du service.*

Mais les inspecteurs spéciaux des régies continuant à opérer, il en résultait beaucoup de conflits, ou tout au moins de doubles emplois. Aussi successivement, de 1821 à 1824, se décida-t-on à supprimer, dans chacune des régies, le corps des inspecteurs spéciaux.

(1) *Notice sur l'inspection des finances*, annexée à l'ouvrage intitulé: *De l'organisation des administrations financières et de leur existence politique*, par Pagart, sous-chef à l'administration de l'enregistrement. Paris, mai 1848, in-12. L'auteur voudrait voir restaurer les anciens inspecteurs spéciaux des régies.

Dès lors, l'inspection générale des finances demeura définitivement seule chargée de la vérification des agents de tous les services du ministère des finances.

Cette unification coïncide avec celle que poursuivit parallèlement de Villèle à l'égard du matériel, des pensions, de la comptabilité et des installations des régies financières, dont nous avons déjà parlé.

En 1830, le rapport général adressé au roi sur les finances par M. de Chabrol se félicite du « concours d'un corps d'inspecteurs, « formé des hommes les plus instruits, qui a pour mission « d'exercer à l'intérieur une surveillance continuelle sur les « nombreux préposés et sur les diverses parties du service des « finances, d'éclairer le ministre par des rapports prompts et di- « rects, de prêter partout l'appui de leur expériencce, et d'assurer « les moyens de contrôle de chaque branche de l'administration « supérieure par des vérifications locales... ».

Non seulement ces citations tendent à montrer combien, depuis longtemps, les mérites de l'inspection générale des finances sont appréciés, mais elles définissent la nature de son service, qui consiste dans la surveillance générale, sur les lieux mêmes, des agents de tous ordres dépendants du ministère des finances et même des divers comptables dépendants d'autres ministères (1), sans parler des missions spéciales.

A cet effet, les inspecteurs des finances effectuent des tournées annuelles de six mois et demi, du 1er mai au 15 novembre, dans la France continentale répartie en dix circonscriptions (2). Chaque circonscription est parcourue par une division d'inspecteurs, sous les ordres d'un inspecteur général (3). L'inspecteur général, char-

(1) L'inspection des finances est chargée de vérifier les services des postes et télégraphes, des établissements hospitaliers, des facultés d'enseignement supérieur, des caisses d'épargne, des haras, de divers établissements agricoles, etc. Elle vérifie, en outre, les comptes des grandes compagnies de chemins de fer et autres sociétés, établissements, syndicats ou corporations, liés à l'Etat par des traités, cahiers de charges, conventions, ou garanties d'intérêts, etc.

(2) L'Algérie forme, en plus, une tournée spéciale comportant un séjour plus prolongé.

(3) Voir l'ordonnance du 28 mars 1842 rendue sur la proposition du ministre Humann.

gé trois ans de suite de la même tournée, doit, dans cet intervalle, avoir vérifié, autant que possible, tous les services qui relèvent de son autorité. Cependant aujourd'hui, en raison de la surcharge du travail, la vérification des trésoriers généraux demeure seule obligatoire au cours des trois ans.

Dans chaque service, en tous cas, un certain nombre d'agents seulement, choisis par épreuve, subissent les vérifications des inspecteurs des finances, le contrôle ne s'effectuant d'une manière assurée que sur les chefs départementaux ou régionaux, qui résument dans leurs écritures et leur responsabilité les opérations de leurs subordonnés.

A la suite de chaque vérification, un rapport spécial de l'inspecteur des finances en consigne les résultats. L'agent vérifié répond aux critiques dont il est l'objet dans la colonne réservée à cet effet. Le chef de service donne son avis dans une autre colonne. L'instruction a, par conséquent, ici le mérite très caractéristique d'être toujours contradictoire. Enfin, l'inspecteur général, dans une dernière colonne, annote les observations de ses collaborateurs, ainsi que les réponses de l'agent vérifié et du chef de service. Puis, le paquet des rapports relatifs à chaque service est transmis au ministre, accompagné d'un *Rapport d'ensemble*, exposant les principaux faits locaux et les idées de réforme et de perfectionnement qui s'en dégagent.

L'inspection des finances se compose, d'après le budget de 1900, de 14 inspecteurs généraux, de 68 inspecteurs répartis en quatre classes et de 10 adjoints, en tout 92 agents.

Ce personnel restreint, dont une partie encore est distraite des tournées annuelles par la vérification des compagnies de chemins de fer et autres sociétés ou établissements, suffit à assurer le contrôle supérieur de l'organisation financière du pays. Ce qui constitue l'influence efficace de l'inspection générale des finances n'est donc pas le nombre de ses membres; c'est son esprit de rectitude, son amour du travail, et l'indépendance de ses jugements. Grâce à ce corps d'élite, l'uniformité de la règle partant du centre se voit respectée jusqu'aux extrémités du pays, sans ménagement, ni routine, ni défaillances.

CHAPITRE XXII

CENTRALISATION DES FONDS DEPUIS LES PREMIERS RECEVEURS JUSQU'AU TRÉSOR

§ 1er Centralisation des fonds à la recette particulière des finances. Récépissé à talon. Rôle subordonné des receveurs particuliers. Ils n'ont pas d'existence propre. Leurs attributions générales. — § 2. Le trésorier général représente seul le Trésor dans chaque département. Compte courant avec le Trésor: toutes les recettes et toutes les dépenses y sont mises journellement à la disposition de l'Etat. Intérêts réciproques : avantages de cette combinaison qui associait le comptable à l'Etat. Organisation actuelle. — § 3. Directions diverses que le trésorier général peut donner à ses fonds libres. Payement des dépenses publiques. Envoi à ses collègues ou à la caisse centrale. Versements à la succursale de la Banque de France. Compte de dépôt du Trésor à la Banque. Avantages que l'intermédiaire de la Banque procure au Trésor pour le service de ses mouvements de fonds.

§ 1er. — *Centralisation des fonds. — Receveurs des finances.*

Les recettes, que nous venons de voir affluer dans les caisses des divers collecteurs d'impôts directs et indirects, n'y séjournent jamais longtemps. Par une sage précaution, l'administration prescrit aux comptables de se débarrasser de leur encaisse dans le plus bref délai possible.

En conséquence, tous les huit ou dix jours pour les receveurs des villes, plus souvent même quelquefois, et tous les mois au moins pour les receveurs des circonscriptions rurales, les fonds des contribuables s'acheminent vers la recette particulière des finances (1), organe d'une nouvelle administration dont le trésorier-payeur général est le chef départemental.

(1) Le nom de receveur particulier des finances est appliqué, ici, dans son sens générique, non seulement aux receveurs particuliers eux-mêmes, pour les arrondissements de sous-préfecture, mais aussi au trésorier général, qui remplit les fonctions de receveur particulier pour l'arrondissement chef-lieu.

Que les percepteurs versent à la recette particulière, rien de plus naturel; leur hiérarchie le veut ainsi. Mais on aurait pu supposer que les receveurs des contributions indirectes et des douanes verseraient aussi chez leur propre supérieur, le receveur principal; cependant, afin d'éviter un détour inutile, ils déposent directement leurs fonds chez le receveur particulier des finances et ne remettent que le récépissé de celui-ci à leur receveur principal, avec bordereaux et comptes à l'appui. Ledit receveur principal verse, d'ailleurs, lui-même à la recette des finances le montant de ses recouvrements fiscaux, de ses ventes de tabacs, poudres et allumettes. Dans l'enregistrement, les receveurs n'ont besoin de passer par-dessus aucun intermédiaire pour se rendre tout droit à la recette des finances. Les receveurs des postes et télégraphes y apportent, de même que leurs collègues des régies financières, la totalité de ce qu'ils recueillent.

Toutes les recettes, en un mot, d'où qu'elles proviennent, dans chaque arrondissement, entrent dans la caisse du receveur des finances. Celui-ci délivre à chacune des parties versantes un récépissé à talon, lequel, pour être valable et former titre contre le Trésor, devait, en vertu des dispositions de la loi du 24 avril 1833 (1), être visé et détaché de son talon dans les vingt-quatre heures à la préfecture ou sous-préfecture. Cette dernière disposition a été abrogée par la loi du 24 décembre 1896. Les employés de préfecture et de sous-préfectures, en effet, servaient si défectueusement leurs registres de visas que le contrôle ne fonctionnait pas. En outre, les parties prenantes subissaient un dérangement inutile. Le visa extérieur ayant donc été supprimé, les talons sont maintenant conservés à la recette des finances pour être ultérieurement envoyés à la comptabilité publique. Le volant est remis à la partie versante.

(1) Le contrôle organisé définitivement par la loi du 24 avril 1833 avait été déjà prescrit par le décret du 4 janvier 1808 et par l'ordonnance du 18 novembre 1817, tombés en désuétude. « Une fatale exception a amené le déplorable abus « de confiance qui s'est dévoilé au commencement de 1832, » dit le rapporteur de la loi de 1833. Ce déplorable abus de confiance est connu sous le nom de déficit Kessner. L'émotion qu'il causa provoqua la présentation d'une loi destinée à réorganiser « la forme et le contrôle des récépissés et autres titres qui « engagent le Trésor public », loi du 24 avril 1833, qui, aujourd'hui, a pris place dans le code de notre comptabilité.

Une fois les comptables ainsi régulièrement déchargés de leurs encaisses, continuons à suivre le sort des fonds qui vont s'élever d'étage en étage jusqu'au Trésor. La situation hiérarchique des receveurs particuliers des finances, à ce point de vue, doit d'abord être précisée.

Il existe un receveur particulier des finances par arrondissement (1); au chef-lieu du département le trésorier général en remplit l'office.

Les attributions dévolues aux receveurs particuliers pour le compte de l'État (2) sont les trois suivantes :

1° Ils centralisent, dans leur caisse, les recettes versées par les différents comptables des impôts directs et indirects, receveurs des postes et télégraphes, etc., de leur arrondissement; c'est ce que nous venons de montrer (3);

2° Ils surveillent et dirigent la gestion des percepteurs et répondent de la rentrée des impôts directs dans leur arrondissement; c'est ce qui a été, de même, expliqué précédemment;

3° Ils exécutent les ordres d'achats et de ventes de rentes émanant du public, et servent d'intermédiaires aux rentiers pour la conversion et le renouvellement de leurs inscriptions nominatives et au porteur (4).

Bornons-nous à signaler ces trois divisions, sans les commenter

(1) La Chambre des députés, en 1888, ayant manifesté son désir d'arriver à la suppression totale des recettes particulières, immédiatement, en août et septembre 1888, douze recettes particulières disparurent par voie d'extinction; progressivement, une trentaine subirent le même sort : il n'y aurait eu qu'à continuer. Mais, « sur les réclamations des populations intéressées, en partie justifiées », dit un rapport ministériel du 24 mars 1896, la mesure a été rapportée et le décret du même jour a rétabli l'institution dans son intégralité, en supprimant à la place les perceptions de villes chefs-lieux.

(2) Le receveur particulier, en plus de ses attributions pour le service de l'Etat, est préposé de la Caisse des dépôts et consignations dans l'arrondissement; il vérifie les comptes des budgets des communes, des établissements hospitaliers, des syndicats; il surveille les caisses d'épargne, encaisse les produits départementaux, etc.

(3) Les receveurs particuliers opèrent eux-mêmes exceptionnellement un certain nombre de recouvrements concernant les taxes des brevets d'invention, les pensions des élèves des écoles militaires et de l'école navale, les fonds de concours souscrits par des départements, des communes ou des particuliers, etc., directement versés à leurs caisses.

(4) C'est, paraît-il, le service des achats de rentes qui souffrait surtout de la réforme tendant à supprimer les receveurs des finances.

pour le moment, car le point essentiel à remarquer ici c'est que les receveurs particuliers n'ont pas d'existence propre; ils représentent seulement le trésorier général et se confondent en lui. Voici comment le décret réglementaire du 31 mai 1862 s'exprime à leur sujet : « Art. 333. Les receveurs particuliers gèrent sous la « surveillance et la direction du receveur général (1) de leur dé« partement, auquel ils rendent compte de leurs opérations. — « Art. 336. Les receveurs généraux disposent des fonds reçus par « les receveurs particuliers, soit qu'ils les fassent verser à la re« cette générale, soit qu'ils les emploient sur les lieux, soit qu'ils « en autorisent la réserve entre leurs mains, ou qu'ils leur donnent « toute autre direction commandée par les besoins du service (2). » En un mot, les receveurs particuliers ne sont que les préposés (3) du trésorier général.

C'est donc à propos des trésoriers généraux, seule personnalité effective, seuls responsables vis-à-vis du ministre des finances et de la Cour des comptes, que nous pourrons développer utilement le détail des attributions de centralisation des fonds.

§ 2. — *Centralisation des fonds par les trésoriers généraux.*

L'article 336 du décret du 31 mai 1862, qui vient d'être cité, montre que le trésorier général considère comme siennes les encaisses de ses subordonnés et en dispose à son gré. D'un autre côté, cependant, on ne doit pas oublier que le trésorier général n'opère pas pour son propre compte. Les fonds dont il dispose, comme chef du service départemental, appartiennent à l'État; il ne les centralise que pour les lui transmettre.

A ce point de vue, les trésoriers généraux tiennent avec le

(1) Receveur général est le titre que portaient autrefois les trésoriers-payeurs généraux, comme il est dit plus loin, page 464.

(2) Le décret du 31 mai 1862 dit encore, dans son article 333, que le receveur général est comptable de la gestion des receveurs particuliers envers l'administration et la Cour des comptes.

(3) La loi du 27 ventôse an VIII, qui a créé les receveurs particuliers des finances dans chaque arrondissement, leur a donné la place des anciens *Préposés aux recettes*, agents des receveurs généraux, nommés par ceux-ci.

Trésor un *compte courant* (1), au débit et au crédit duquel chaque fait de recette et de dépense vient journellement prendre place. Ce compte courant devient le lien qui rattache, d'une manière intime et permanente, les trésoriers généraux au Trésor. « Les trésoriers « généraux sont rattachés au Trésor par le lien d'un compte cou- « rant, dans lequel ils sont débités de toutes les recettes et crédités « de toutes les dépenses qu'ils effectuent pour le compte du Tré- « sor et de ses correspondants. » (Instruction générale de 1859, art. 802.) Grâce à ce simple instrument, le ministre des finances se trouve *ipso facto* mis en possession effective de tous les fonds encaissés sur toute la surface du territoire; en possession effective, car il peut immédiatement faire mouvoir à son gré les soldes disponibles dont l'avis lui a été notifié.

Autrefois, le compte courant était débité, avec intérêts à la charge du trésorier général, des recettes encaissées, et crédité, avec intérêts à son propre profit, des payements ou versements effectués. Cela constituait ce que l'Instruction générale nommait le compte courant à *intérêts réciproques,* dont les combinaisons tantôt assuraient une prime au trésorier général qui abandonnait ses fonds au Trésor, tantôt, au contraire, lui infligeaient une pénalité, sous forme d'intérêts à sa charge, dès qu'il conservait des encaisses inactives. Au moyen de ces stimulants alternatifs, son zèle, constamment tenu en éveil, s'ingéniait à découvrir des emplois lucratifs pour ses fonds, emplois lucratifs consistant exclusivement à mettre lesdits fonds à la disposition du Trésor le plus rapidement possible. « Par cette formule de comptabilité empruntée aux « usages du commerce, l'intérêt public et celui du trésorier général « sont constamment rattachés l'un à l'autre, puisque tout ralen- « tissement de l'exécution du service de l'État ferait subir en « en même temps, à tous les deux, un égal préjudice, » dit le

(1) Nous parlons en ce moment du *compte courant du Trésor* avec les trésoriers généraux, lequel est débité et crédité de toutes les recettes et de toutes les dépenses que ceux-ci effectuent. Un autre compte courant, nommé *compte courant des trésoriers généraux*, figure parmi les éléments de la dette flottante, et y relate spécialement les avances que les trésoriers généraux déposent au Trésor de leurs fonds personnels. Rien n'est plus aisé, dans le cours d'une discussion, que de confondre ces deux comptes courants.

marquis d'Audiffret, dans son *Système financier de la France* (1).

Cependant, le système de compte courant, à intérêts réciproques, avec époques de valeur au milieu ou à la fin de chaque dizaine, ayant donné lieu à beaucoup d'abus (2), fut supprimé en 1887. A sa place, le ministre des finances créa un nouveau mode de remises calculées à forfait d'après un coefficient propre à chaque trésorerie générale. (Arrêté du 31 décembre 1886.) Puis, ce système intermédiaire de *remises sur les recettes et sur les dépenses* cessa lui-même d'exister et l'arrêté ministériel du 31 décembre 1889 remplaça définitivement toutes remises et commissions au profit des trésoriers généraux par des traitements fixes, comme on le verra plus loin.

Mais si le système d'intérêts réciproques a disparu, le compte courant n'en continue pas moins de subsister. C'est toujours lui qui met la totalité des recettes centralisées chez les trésoriers généraux à la disposition du Trésor au fur et à mesure de leur encaissement. L'unique différence consiste en ceci que, maintenant, ce compte courant est tenu *en capitaux* seulement.

(1) Le marquis d'Audiffret, qui aimait à faire l'éloge d'une forme de comptabilité dont il était, en partie, l'inventeur, dit encore dans ses *Souvenirs sur le baron Louis :* « L'intérêt personnel de ces importants dépositaires des deniers « publics les provoque incessamment à livrer tous les fonds de leur caisse à tous « les besoins exigibles. »

(2) D'après le système des *époques de valeurs*, les intérêts du compte courant, au lieu d'avoir pour point de départ la date exacte de chaque opération, couraient seulement du milieu ou de la fin de chaque dizaine. Il en résultait qu'un trésorier général avisé, pour peu qu'il trouvât moyen d'anticiper l'échéance des dépenses, ou d'ajourner l'inscription des recettes, de quelques jours seulement, gagnait facilement dix jours pleins d'intérêts.

« Il existe un mécanisme tout à fait admirable, disait ironiquement un député, « qui s'appelle le mécanisme des époques de valeur.

« *Le ministre des finances.* — Cela n'existe plus.

« Le député ajoute alors : Je reconnais que cette manière de faire a été singu- « lièrement atténuée ; mais elle fonctionnait encore hier. » (Séance du 16 février 1888.)

Un rapport très complet de M. Pauliat, sénateur, sur le service des trésoriers généraux (11 juillet 1889), explique en détail les moyens employés par ceux-ci pour profiter des échéances décadaires de l'ancien compte courant à intérêts réciproques (pages 103 à 108).

§ 3. — *Directions données par les trésoriers généraux aux fonds du Trésor.*

Les fonds mis à la disposition du Trésor par les trésoriers généraux peuvent recevoir différentes destinations.

Les encaisses d'abord, avant toute destination extérieure, sont réservées pour les dépenses publiques dont le payement est assigné à l'intérieur du département même. A cet effet, les échéances prochaines et les lieux de payement sont notifiés aux trésoriers généraux par les ordonnateurs secondaires de la circonscription dans leurs relevés périodiques des mandatements à effectuer. Les trésoriers généraux reçoivent, d'ailleurs, directement du mouvement des fonds, comme il sera dit au chapitre XXIV, un *avis des crédits délégués,* dans la limite desquels les payements doivent le renfermer. Au delà de ces besoins locaux, s'il reste un excédent disponible, l'une ou l'autre des destinations extérieures suivantes lui est donnée.

Les trésoriers généraux s'empressent, en premier lieu, de transmettre d'urgence à leurs collègues des départements voisins les subsides que ceux-ci réclament. Les envois de collègue à collègue n'ont lieu que sur l'autorisation du mouvement général des fonds. Mais, le plus ordinairement, l'excédent des encaisses est directement versé au Trésor, d'après trois procédés différents. Ou bien les fonds destinés à la caisse centrale, à Paris, y sont matériellement transportés, mode arriéré et coûteux qui n'est plus guère pratiqué que par les comptables des environs de la capitale. Ou bien l'envoi est effectué par voie de remise au caissier central, en valeurs déterminées payables à Paris. Enfin, le cas le plus fréquent consiste à effectuer les versements dans les succursales de la Banque de France, au compte du Trésor.

Le Trésor, en effet, s'est fait ouvrir à la Banque de France un compte de dépôt, comme tout particulier peut le faire statutairement, sans qu'aucune convention spéciale ait été nécessaire pour lui permettre d'user de cette faculté. Toutefois, diverses conventions ont réglé, non pas le mécanisme du compte courant, qui demeure assujetti aux prescriptions de droit commun, mais le mon-

tant des sommes que la Banque doit y verser à titre d'avance (1). L'État, en effet, client d'une importance exceptionnelle et, surtout, détenteur de la source même du privilège, a obtenu de la Banque de France, aux époques de renouvellement de ses contrats, des faveurs spéciales, consistant dans des avances de fonds, 60 millions (loi du 9 juin 1857), 80 millions (loi du 13 juin 1878), et 40 millions (loi du 17 novembre 1897) (2), en tout 180 millions sans intérêt. En outre, les versements et prélèvements des comptables peuvent maintenant s'effectuer, non seulement dans les succursales, mais aussi dans les *bureaux auxiliaires*, lesquels, au nombre de 47 en 1900, constituent, avec les 126 succursales, 193 places où les agents de l'Etat ont accès.

Le Trésor donc, titulaire de son compte courant, fait opérer, à son crédit ou à son débit, soit au siège central, soit par virement entre les différentes succursales et les bureaux auxiliaires, tous les versements ou retraits de fonds nécessités par l'exécution du service. C'est ainsi, entre les mains du représentant de la Banque de leur résidence, que les trésoriers généraux et receveurs des finances (3) déposent, séance tenante, la grande majorité de leurs excédents d'encaisse. S'ils ont inversement besoin de subsides, le même représentant, sur l'ordre du mouvement général des fonds, leur délivre les sommes réclamées.

La Banque de France effectue de la sorte la presque totalité des mouvements de fonds du Trésor. Recevant de tous les points du territoire les excédents d'encaisse des comptables, elle

(1) Voir sur ce sujet le n° du 15 juillet 1889 des *Annales de l'école des sciences politiques* qui contient un intéressant article de M. Chardon, auditeur au Conseil d'Etat, intitulé *Rapports de la Banque de France et du Trésor*.

(2) La loi du 17 novembre 1897 a renouvelé le privilège de la Banque de France jusqu'au 31 décembre 1920, en portant à cinq milliards le maximum de sa circulation fiduciaire. Par contre-partie, les charges suivantes lui sont imposées : 1° redevance calculée d'après le taux de l'escompte et le chiffre de la circulation productive, de 2 millions au minimum ; 2° avance portée de 140 à 180 millions, sans intérêt ; 3° payement gratuit des coupons de rente au porteur et guichets de la Banque ouverts à l'émission des valeurs du Trésor ; 4° ouverture des bureaux auxiliaires, en plus des succursales, aux mouvements de fonds du Trésor ; 5° part du produit de l'escompte au-delà de 5 0/0 attribuée à l'État.

(3) Comme il existe 173 places ouvertes aux opérations des agents du Trésor plus de 80 receveurs particuliers peuvent en profiter.

les met instantanément à la disposition de l'État, qui, toujours par son intermédiaire, les fait parvenir immédiatement où le besoin s'en fait sentir. « La Banque de France a, dans la mesure la plus « large, toute la charge des mouvements de fonds. C'est dans ses « caisses que viennent se confondre, au compte courant unique « du Trésor, tous les excédents de recettes disponibles sur tous les « points du territoire. C'est à ses caisses également que sont « prélevées toutes les sommes nécessaires pour subvenir à l'insuf- « fisance des encaissements à un jour, ou sur un point déter- « miné... » (Exposé des motifs du projet de renouvellement du privilège de la Banque, 24 janvier 1891.)

Ce compte de la Banque, sans cesse en action, fait ressortir annuellement une masse de recettes et de dépenses dépassant sept milliards (1). Les trésoriers généraux versent à eux seuls plus de 1.600 millions et retirent plus d'un milliard. Les soldes créditeurs journaliers varient entre cent, deux cents millions et plus, suivant les époques (2).

Si donc la Banque n'est pas encore, chez nous, comme dans d'autres pays, le caissier officiel de l'État, elle en remplit du moins une des plus importantes attributions. Le sujet sera développé dans le prochain chapitre.

(1) En 1891, ces opérations avaient atteint 9.634 millions. En 1894, 7.333 millions. En 1896, 6.202 millions. En 1899, 6.437 millions.

(2) Voici les soldes créditeurs du compte courant du Trésor à la Banque de France, pour les années les plus importantes à citer, depuis le début du siècle:

22 septembre 1806	7.400.000 fr.
24 décembre 1816	300.000
24 décembre 1817	1.400.000
24 décembre 1828	19.300.000
24 décembre 1830	3.000.000
24 décembre 1847	69.400.000
23 décembre 1858	21.800.000
24 décembre 1852	139.800.000
24 décembre 1869	231.400.000
24 décembre 1870	9.700.000
24 décembre 1872	282.500.000
26 décembre 1890	188.000.000
21 décembre 1899	328.300.000
19 juillet 1900	234.267.000

CHAPITRE XXIII

TRÉSORIERS GÉNÉRAUX. PROJETS DE RÉFORME. RÔLE DE LA BANQUE DANS LES PAYS ÉTRANGERS

§ 1er. Attributions des trésoriers généraux : 1° direction du service de la perception ; 2° centralisation des recettes ; 3° mouvements de fonds ; 4° payement des dépenses publiques. — § 2. Historique de l'institution des trésoriers généraux depuis les premières années du siècle : obligations et bons à vue ; difficulté de les escompter. Faiseurs de service : compagnie des négociants réunis ; spéculations d'Ouvrard ; sa déconfiture. Création, en 1806, de la caisse de service, du compte courant et du système actuel de trésorerie. Banquiers-fonctionnaires. L'organisation de 1806 a subsisté à peu près intacte jusqu'à nos jours. Opérations de banque. — § 3. Transformation des trésoriers généraux en receveurs à traitement fixe. Décret du 31 décembre 1889 rendu en conformité d'un vote de la Chambre des députés. Projets actuellement soumis au parlement. Attribution proposée du service des trésoriers généraux à la Banque de France. — § 4. La trésorerie en Angleterre : la gestion de la dette y est remise à la Banque d'Angleterre, Compte courant de l'Échiquier à la Banque. — § 5. La trésorerie en Belgique : la banque nationale y remplit les attributions de *caissier de l'Etat*. Détails de cette organisation. Loi de 1850. Agents de l'Etat chargés du contrôle des opérations de caisse au nom du ministre des finances. Avantages et profit annuels que l'Etat belge retire de cette association d'intérêts.

§ 1er. — *Trésoriers généraux. — Leurs opérations de banque.*

Le précédent chapitre s'est borné à envisager les trésoriers-payeurs généraux au seul point de vue de la centralisation des fonds. Il s'agit maintenant d'étudier l'ensemble de leurs attributions qui se résument ainsi : « Les trésoriers-payeurs généraux, « dans chaque département, dirigent le service des receveurs par« ticuliers et des percepteurs dont ils sont responsables, centra« lisent les recettes, exécutent les mouvements de fonds du Trésor « et effectuent le payement des dépenses publiques. » Cela forme quatre fonctions distinctes : 1° Direction du service du recouvrement des contributions directes ; 2° Centralisation des revenus

publics; 3° Opérations de mouvements de fonds du Trésor ; 4° Payement des dépenses publiques.

Le service du recouvrement des contributions directes a été décrit in-extenso dans le chapitre précédent. La centralisation des revenus publics vient de faire l'objet de nos études. Les mouvements de fonds sont et seront encore traités dans le cours des présents chapitres. Quant au service des dépenses, attribué aux trésoriers généraux depuis la suppression des payeurs en 1865, un chapitre spécial en porte plus loin le titre.

Avant de réunir ces parties éparses pour reconstituer le personnage dans son ensemble, reprenons le passé de l'institution, passé que caractérise le titre de fonctionnaires-banquiers autrefois dévolu à ces représentants du Trésor.

§ 2. — *Historique de l'institution des trésoriers généraux.*

L'organisation du compte courant des trésoriers généraux, dont il vient d'être question, date de 1806, époque à laquelle Napoléon se débarrassa de l'intermédiaire des *faiseurs de service* et lui substitua le mécanisme administratif qui a survécu jusqu'ici.

Dès l'avènement du Consulat, afin de rétablir l'ordre dans les finances et de se procurer, en même temps, les fonds nécessaires aux besoins urgents, les receveurs généraux durent souscrire, au début de chaque exercice, des engagements mensuels, correspondant à chaque douzième du montant des rôles. Pour tenir compte des difficultés du recouvrement, les échéances de ces douxièmes furent retardées de quatre mois. Les receveurs généraux acquittaient ainsi en seize mois ce qui, rigoureusement, devrait leur être payé en douze par les contribuables, latitude qui, non seulement leur permettait de ménager le public, mais surtout leur réservait d'importantes jouissances d'intérêt. D'un autre côté, le Trésor avait l'avantage, dès le début de l'année, de posséder le total de son impôt direct en portefeuille, soit 300 millions sur un budget de 500 millions environ.

A l'égard des impôts indirects, les bons à vue remplissaient un rôle analogue. Seulement, au lieu d'être souscrits par anticipation,

les bons à vue n'étaient émis qu'après recouvrement pour les sommes effectivement encaissées. Les comptables profitaient alors uniquement des délais de jouissance entre la date de l'émission et celle du paiement (1).

Ces diverses valeurs, susceptibles, avons-nous dit, d'être escomptées, le furent, en effet, dès leur souscription, par les *faiseurs de service,* groupe de banquiers et de fournisseurs. Les bons à vue trouvaient facilement preneurs, en raison de leur encaissement presque immédiat. Mais les obligations à échéance éloignée se plaçaient fort mal; elles s'appuyaient cependant sur de solides cautions; d'abord, les receveurs généraux eux-mêmes faisant presque toujours honneur à leur signature; puis la caisse d'amortissement, créée en 1799 et dépositaire des cautionnements des comptables, se chargeant de rembourser à vue tous les titres exceptionnellement protestés.

Malgré ces garanties, dont la sécurité semblait à peu près complète, des taux usuraires de 1 0/0, 3/4 0/0, 1/2 0/0, par mois, soit 10 0/0, 8 0/0, ou 6 0/0 par an, suivant les époques, étaient demandés et obtenus par les anciens spéculateurs du Directoire. Pour s'affranchir de ces concours onéreux, le ministre des finances chargea d'abord un comité de receveurs généraux d'escompter les obligations émises par ses membres et leurs collègues. Mais ce comité, qui pourtant bénéficiait de la dépréciation de ses propres valeurs, faute de hardiesse et de capitaux, ne sut pas profiter de la situation favorable qui lui était faite.

C'est alors qu'une compagnie (2), désignée sous le nom de *Négociants réunis*, offrit de concentrer, dans ses mains, les opérations de fournitures de l'armée et de la marine et celles des mou-

(1) Le système des bons à vue, tel qu'il est exposé ci-dessus, fut bientôt modifié par le décret du 21 juin 1804, et disparut en 1806.

(2) La compagnie des Négociants réunis se composait de Desprez, auquel incombait spécialement l'escompte des papiers du Trésor, de Vanlerberghe, chargé de la fourniture des vivres, et enfin d'Ouvrard, dont la fortune mouvementée est demeurée célèbre ; ce dernier se réservait les grandes spéculations. Ce fut lui qui, par sa témérité, compromit les intérêts de la Compagnie et la fit sombrer.

Le premier traité passé avec Barbé-Marbois, ministre du Trésor, pour la négociation des valeurs du Trésor, signé par Ouvrard au nom de ses collègues, porte la date d'avril 1804.

vements de fonds du Trésor et que le ministre Barbé-Marbois lui confia la mission d'alimenter le budget par l'escompte des obligations des receveurs généraux, des bons à vue, des traites de douanes, de coupes de bois, et autres papiers. Réciproquement, les caisses publiques ouvertes à la compagnie lui procurèrent les fonds disponibles jusqu'à concurrence du montant de ses avances, bientôt même au delà, car diverses spéculations dans lesquelles les négociants réunis s'engagèrent, concurremment avec leur entreprise principale, ne réussirent pas ; la plus importante, celle des piastres du Mexique (1), tourna mal. A court d'argent, la compagnie escompta ses obligations des receveurs généraux à la Banque de France, tout en continuant à s'approprier les encaisses des comptables, au fur et à mesure des rentrées. De sorte qu'à l'échéance la Banque ne trouva plus de fonds pour couvrir son gage.

Ce grand établissement, alors à sa naissance, n'évita la faillite qu'au moyen de misérables expédients, consistant, par exemple, à compter, une à une, les pièces d'argent données en payement, à ne rembourser qu'un seul billet à la même personne, à distribuer préalablement dans les mairies des numéros d'ordre, etc., ce qui permettait de ne sortir que cinq à six cent mille francs de la caisse en une seule journée (octobre 1805) (2).

(1) L'affaire dite des *piastres* reposait sur les combinaisons suivantes : Par suite des guerres maritimes et de la domination de l'Angleterre sur toutes les mers, l'argent, que l'Espagne tirait habituellement de ses possessions du Mexique et du Pérou, n'arrivait plus en Europe. La disette de numéraire qui en résultait causait un grave préjudice au commerce de toutes les nations. Ouvrard obtint du gouvernement espagnol qu'il lui vendît les piastres retenues au Mexique, moyennant 3 fr. 75 l'une, lorsqu'elles valaient 5 francs en Europe. Pour les faire parvenir, Ouvrard espérait tromper la vigilance des croiseurs anglais, ou bien même obtenir un laisser-passer de Pitt, en considération des services que rendait au commerce anglais une telle importation de numéraire. S'étant concerté, à ce sujet, avec des maisons hollandaises, peu s'en fallut que son plan ingénieux ne réussît. Mais les troubles de l'Europe, la difficulté des négociations en retardèrent l'exécution, et, avant que les piastres aient pu arriver du Mexique, les besoins d'argent ruinèrent ses combinaisons. Son génie n'aboutit qu'à remplir le trésor espagnol d'avances réalisées au moyen des fonds des caisses des comptables français. Comme le disait plus tard Napoléon : « Je « vois ce dont il s'agit : l'Espagne me devait une subside, et c'est moi qui lui en « ai fourni un. »

(2) Dans son compte général du Trésor public, rendu le 15 avril 1806, Mollien rappelle, en ces termes, les événements relatifs à la faillite des faiseurs de service : « Je remplis un pénible devoir, Sire, en révélant les manœuvres par les- « quelles des hommes aventureux qui cumulaient le titre de banquier du

Napoléon, revenu à Paris après la victoire d'Austerlitz (1), mit enfin terme à ces désordres, força les faiseurs de service d'abandonner tout leur actif à l'État, et renvoya Barbé-Marbois, en le réservant pour la Cour des comptes (9 janvier 1806). Mollien (2) lui succéda. Une fois le déficit des Négociants réunis liquidé à 141 millions (ramené plus tard à un chiffre beaucoup moindre), le nouveau ministre concerta immédiatement avec l'Empereur les moyens de se débarrasser définitivement de l'ingérence des banquiers étrangers. Sous cette inspiration, fut conçue la nouvelle organisation de la trésorerie, que Napoléon caractérisait ainsi au moment où Mollien lui soumettait le décret de juillet 1806 : « Je ne « puis signer trop tôt la libération du Trésor. » Ce décret du 16 juillet 1806 contenait bien, en effet, la libération du Trésor. Seulement, tout en l'affranchissant des intrusions étrangères, il ne crut pouvoir mieux faire que de créer, à leur place, dans le sein de l'administration des finances, des banquiers-fonctionnaires.

Par le décret du 16 juillet 1806 : 1° une caisse de service était instituée auprès du Trésor, avec mission d'appliquer, avec la plus grande célérité possible, les recettes aux dépenses dans les départements ; 2° cette caisse de service « ouvrira des comptes courants à tous les receveurs généraux ». (Art. 4.)

Dès lors, les receveurs généraux cessèrent d'employer à leur gré leurs excédents de recettes dans des placements de leur choix ; le seul placement désormais permis, encouragé même, fut le dé-

« Trésor et celui de fournisseur ont abusé, pendant plus d'une année, de la « confiance qui leur était accordée..... Ce n'était pas pour aider le Trésor de la « France que ces faiseurs de service couvraient la place de billets de circulation : « ils employaient, au contraire, ces effets, qu'ils tenaient de la confiance du « Trésor, à des spéculations ou à des services qui étaient entièrement étrangers « au Trésor de la France.....; ils ont enfin comblé la mesure de leurs fautes « par un débet de plus de 100 millions envers le Trésor public ; débet qu'ils n'ont « couvert qu'en substituant au produit des impôts, dont ils disposaient, des « valeurs étrangères et d'une réalisation difficile..... Déjà, Sire, la trace de ce « moment de désordre semble effacée... » (Compte général du Trésor public pour l'an XIII, 15 avril 1806.)

(1) Napoléon, au mois de novembre 1805, disait : « Avant quinze jours, « j'aurai battu les Russes, les Autrichiens et les joueurs à la baisse. »

(2) Les *mémoires d'un ministre du Trésor* contiennent le récit détaillé des scènes qui précédèrent, aux Tuileries, en janvier 1806, la retraite de Barbé-Marbois et la nomination de Mollien.

pôt des fonds en compte courant au Trésor. Toutes les rentrées affluèrent immédiatement au Trésor central.

« Le Trésor, disait Mollien, a promis un intérêt aux receveurs « généraux pour les sommes qu'ils verseront par avance sur l'épo- « que fixée par leurs engagements. » Et il ajoutait : « Mais ils « doivent verser journellement tout ce qu'ils ont reçu (1). » Dans ses mémoires il apprécie ainsi l'économie de la réforme : « L'objet « de cette mesure était de ne laisser de fonds oisifs dans aucune « caisse, d'empêcher tout déplacement d'espèces monétaires, d'ap- « proprier, en un mot, aux affaires publiques, ce système de com- « pensation par lequel le commerce régularise ses transmissions « aux plus grandes distances. » (Mémoires d'un ministre du Trésor.) Ailleurs, il dit encore : « La caisse de service complète les « rapports du Trésor avec tous les comptables; elle appelle au Tré- « sor public le produit des impôts directs, avant l'époque même « fixée par les souscriptions et les engagements des receveurs « généraux..... C'est, au nom de leur propre intérêt qu'elle porte « les comptables à accélérer leurs versements au Trésor. » (Compte général du Trésor public pendant l'an XIV (1806), 30 août 1807.) (2).

En résumé, la conception administrative du receveur général apparut alors sous la forme d'un fonctionnaire-banquier, chargé, à ses risques et périls, de recouvrer l'impôt et de centraliser les fonds dans son département. Le service continuait à lui être, pour ainsi dire, affermé dans l'étendue de sa circonscription. Mais il était tenu de déposer ses fonds et de les faire valoir, tous, sans exception, dans les mains du Trésor exclusivement, par l'intermédiaire de la caisse de service, qui lui en servait un intérêt rémunérateur (3).

(1) Les comptables étaient, en outre, autorisés à transmettre leurs fonds à la caisse de service en lettres de change sur Paris, ou sur toute autre place où le payement des dépenses nécessitait l'envoi de subsides.

(2) Les *Mémoires d'un ministre du Trésor* empruntent, comme il est naturel d'ailleurs, un très grand nombre de passages aux rapports officiels placés en tête des comptes généraux annuels rendus par Mollien.

(3) En même temps que Mollien affranchissait le Trésor de l'intermédiaire des banquiers étrangers et s'appropriait leur service, il introduisait dans les écritures des agents de son ministère le système de la comptabilité en partie

Telle est l'origine de l'organisation du service des trésoriers généraux. Si nous avons insisté sur ces détails historiques, c'est parce que le caractère de l'institution créée en 1806 s'est perpétué, presque sans altération, jusqu'à ces derniers temps. Il suffit de parcourir la liste des principaux actes réglementaires rendus postérieurement, pour s'en rendre compte.

Des arrêtés du baron Louis, en date des 7 novembre et 9 décembre 1814 (1), prescrivirent la suppression des obligations souscrites pour les contributions directes (2) à partir du 1er janvier 1815. « Dès cette époque, le compte courant n'a plus eu pour base que « les faits matériels de recette et de dépense, au moment même de « leur exécution (3). » Ce fut alors aussi que prit naissance le *compte courant des trésoriers généraux*, système d'avances, en vertu duquel les trésoriers généraux furent autorisés à draîner les épargnes particulières de leur département afin de les amener dans les caisses du Trésor.

Notons encore les ordonnances du 8 décembre 1832, qui rééditèrent d'anciens règlements sur la responsabilité des comptables, la loi du 24 avril 1833 déjà citée relative au contrôle des récépissés à talon, enfin la réunion effectuée par Achille Fould en 1865 des fonctions de receveur général à celles de payeur entre les mains des *trésoriers-payeurs généraux*, conformément au texte du décret suivant :

« Art. 1er. Les fonctions de receveur général et de payeur, dans « chaque département, sont réunies et confiées à un fonctionnaire « qui prendra le nom de *trésorier-payeur général*. — Art. 2. « Les trésoriers-payeurs généraux seront substitués aux droits et

double emprunté aux usages commerciaux. Le rapport qui précède le compte général du Trésor pour l'an XIV contient, au sujet de cette innovation, d'intéressants détails, très remarquablement exprimés. Les phrases mêmes de ce rapport ont été souvent reproduites, sans indication d'origine, dans les documents qui, depuis, ont tenté d'expliquer le mécanisme de la comptabilité en partie double, notamment dans l'article 1440 de l'instruction générale du 20 juin 1859. Voir plus loin son texte, chapitre XXVII.

(1) Jusqu'en 1814, on ne peut citer que le règlement du 30 juillet 1806, qui suivit de près le décret du 16 juillet et concerne son exécution, le décret du 4 janvier 1808 et la note circulaire du 25 juillet 1810.

(2) Les bons à vue avaient disparu dès 1806. La réforme réalisée à cette date, en vertu de sa nature même, ne comportait plus leur maintien.

(3) La partie réservée par les traités rentra dans le sein du compte courant.

« obligations attribués aux receveurs généraux et aux payeurs. » (Décret du 21 novembre 1865.) Les anciennes attributions dévolues aux receveurs généraux et aux payeurs se concentrèrent ainsi dans les mains de leurs nouveaux titulaires.

Le marquis d'Audiffret n'a pu voir sans fierté son œuvre traverser de la sorte presque intacte plus de trois quarts de siècle : nous citerons plus loin les termes pompeux qu'il emploie pour en parler. Mais, chez d'autres cette longévité finit par susciter d'assez justes réflexions satiriques : « L'organisation actuelle des trésoriers « généraux est un anachronisme, car l'État possède maintenant « un crédit bien supérieur à celui de ses agents. Dès lors, pour- « quoi perpétuer l'existence de comptables qui jouissent des fonds « du Trésor comme le feraient des banquiers, qui tirent profit des « rentrées de l'impôt et du payement des dépenses publiques, qui « prêtent à la dette flottante l'argent qu'ils recueillent personnel- « lement de leurs clients particuliers ? Le souvenir du passé et « l'intérêt personnel soutiennent seuls cet édifice vermoulu. »

C'est contre cette qualité de banquier si anormalement accolée au titre de fonctionnaire que s'élevèrent surtout les récriminations, dont la réforme de 1889 devint l'épilogue. Ladite qualité de banquier, en effet, se manifestait et se manifeste encore aujourd'hui par les combinaisons suivantes.

Sans analyser les éléments de la dette flottante, il suffit de rappeler que, du côté des ressources, figure ce qu'on nomme le compte courant des trésoriers généraux, où, depuis le début de la Restauration, sont versés leurs *fonds particuliers*. Le montant de ces fonds particuliers devait, jusqu'à ces derniers temps (1), égaler au moins, pour chaque trésorier général, le chiffre de son cautionnement. En fait, il s'élevait généralement beaucoup plus haut (2), à l'époque surtout où un gros intérêt rémunérait ces

(1) Cette règle a cessé d'être en vigueur. Le montant des avances, dit une circulaire du mois de janvier 1889, peut dorénavant demeurer inférieur au chiffre des cautionnements. Cette circulaire constate, en même temps, que, depuis plusieurs années, l'administration ne tenait plus la main à l'observation de l'ancienne prescription, remontant à 1836.

(2) L'avance réglementaire minimum, égale au montant des cautionnements, ne s'élève qu'à 28 millions environ. Le surplus, jusqu'à 50 ou 100 millions, est déposé spontanément par les trésoriers généraux, parce qu'ils y trouvent un bénéfice.

sortes d'avances (1) : le niveau du compte courant des trésoriers généraux s'abaisse aujourd'hui à 50 millions environ (2), depuis que son taux d'intérêt ne peut plus dépasser le taux d'émission des bons du Trésor. (Décision de 1889.)

Mais qu'il s'agisse de 100 millions ou de 50 millions seulement, on ne saurait, pour une avance aussi considérable, refuser aux quatre-vingt-six fonctionnaires (3) qui la consentent les moyens de se la procurer. C'est pourquoi la faculté de faire des opérations de banque leur a été concédée. Le trésorier général, à l'instar des sociétés de crédit, appelle donc les économies du public dans ses caisses, par l'offre d'un intérêt. Les dépôts sont effectués chez lui soit en compte courant ordinaire, soit en compte courant de chèques à vue, soit à échéance fixe. Puis les fonds recueillis sont versés dans leur intégralité, au Trésor, où ils produisent un intérêt toujours supérieur à celui que le trésorier général sert lui-même à ses déposants (4), ce qui constitue son bénéfice.

Seulement, ces opérations de dépôt (5) en entraînent forcément

(1) Le tarif de l'intérêt alloué aux avances s'élevait autrefois à 3 1/2 0/0 sur l'ensemble des dépôts. Puis, dans ces dernières années, un tarif décroissant avait été inauguré, sur les observations de la Commission du budget. Aujourd'hui, depuis le 1er février 1889, comme il est dit ci-dessus, un taux uniforme, celui des bons du Trésor, est appliqué à la totalité des avances.

(2) Le chiffre des comptes courants des trésoriers généraux s'est élevé de 17.392.000 fr. en 1816, à 119 millions en 1875, 107 millions en 1876, et 100 millions en 1878 (moyennes de l'année). Actuellement, d'après les dernières situations, il n'atteint plus que 50.731.000 fr. (1er juin 1889), 50.598.800 (1er janvier 1896).

(3) Cent millions font, en moyenne, plus d'un million par trésorier-général; 50 millions représentent près de 600.000 fr. par tête.

(4) Ainsi, tandis que le perpétuel souci des grandes sociétés de crédit est de trouver l'emploi sûr et rémunérateur des fonds qu'elles détiennent en dépôt, le trésorier général n'a qu'à frapper aux guichets du Trésor public.

Il est interdit, de la manière la plus formelle, disent les circulaires, d'employer les fonds provenant de comptes ouverts à des particuliers en achats de valeurs, opérations d'escompte, ou avances en compte courant. Les trésoriers généraux ne peuvent également s'en servir pour constituer leur encaisse. Ils doivent en verser l'intégralité au Trésor.

(5) Le ministre des finances, dans le cours de la discussion du 26 mars 1889 à la Chambre des députés, attribuait à ces comptes de dépôt chez les trésoriers généraux l'avantage, non seulement d'alimenter la dette flottante, mais aussi de grouper les capitaux dans les caisses de l'Etat et de constituer une clientèle au Trésor. « Le mouvement des capitaux qui existe autour de chaque trésorerie « générale amène à ses guichets, qui sont les guichets du Trésor, une clientèle « de l'Etat. Je vous demande de la lui laisser et de ne pas en faire le cadeau aux

d'autres en faveur des clients, par exemple, l'exécution des ordres d'achats et de ventes de valeurs de bourse. Les instructions disent bien que ces négociations ne doivent s'effectuer qu'au comptant. Les valeurs françaises douteuses, toutes les valeurs étrangères sont exclues; les jeux de bourse sont formellement interdits; aucune émission ne peut avoir lieu aux guichets de la trésorerie; l'affichage même des annonces d'émissions dans la salle d'attente du public est défendue. Il n'y a d'exception que pour les souscriptions aux obligations de la Ville de Paris et du Crédit foncier de France. La négociation des effets de commerce est proscrite, sauf dans certains cas exceptionnels (1). Ces précautions mêmes découvrent au milieu de quels dangers et de quels entraînements se meuvent les fonctionnaires (2) qu'on cherche à en préserver (3).

Sans doute, les trésoriers généraux n'agissent ici qu'à titre de simples particuliers, et non pas de fonctionnaires. Un écriteau, placé d'une manière apparente dans la salle du public, avertit que l'État dégage complètement, à leur égard, sa responsabilité. Il n'est pas, d'ailleurs, délivré aux déposants de récépissé comptable

« banquiers, qui vous la disputent et la réclament. » (Discours de M. Rouvier 26 mars 1889.)

De même, M. Pauliat, sénateur, dans son rapport déjà cité, évalue à 31.445 environ le nombre des déposants aux trésoreries générales et conclut à la nécessité de ne pas laisser disperser une telle clientèle. Cet argument, toujours en faveur, semble cependant bien arriéré aujourd'hui, en présence des succès des souscriptions publiques et du concours empressé des banques particulières au moment des émissions.

(1) Les instructions interdisent aux fondés de pouvoirs d'effectuer, pour leur propre compte, les opérations défendues à leurs chefs.

(2) Les receveurs particuliers peuvent ouvrir à leurs guichets des comptes de dépôt et recevoir des ordres de bourse, pour le compte de leur supérieur hiérarchique et sous sa responsabilité exclusivement. A l'égard des percepteurs, une décision du 12 octobre 1880 leur a défendu de recevoir aucun ordre de bourse et a interdit à leurs supérieurs de leur donner aucune autorisation contraire à cette prohibition.

(3) Au cours de la discussion du 23 mars 1889, à la Chambre des députés, une curieuse circulaire, insérée dans les journaux d'un département de l'Ouest, a été produite. Cette circulaire annonçait que la trésorerie générale se chargeait, « aux conditions les plus avantageuses pour le public, de l'achat et de la vente « de toutes les valeurs françaises cotées à la Bourse de Paris et négociées en « banque, du payement des coupons de valeurs françaises et étrangères, etc..... « Les ordres de bourse sont exécutés le lendemain de la demande à la trésorerie « générale... » (Voir la note du ministère des finances à ce sujet, relatée dans le rapport précité de M. Pauliat.)

à talon, dans la forme indiquée plus haut. Le banquier seul ici est en cause et ses clients doivent se contenter de reçus sur papier ordinaire (1).

Mais quelle confusion résulte de cette double face attribuée au même agent? Et, lorsque de trop fréquents sinistres en deviennent la conséquence, quel scandale résulte de la juxtaposition du fonctionnaire et du banquier? Les guichets se ferment alors, non pour les services publics, mais pour les dettes personnelles du titulaire. Tandis que l'État continue, d'un côté, à recouvrer rigoureusement les impôts exigibles, son représentant, de l'autre, dans la même salle, cesse de payer ses propres créanciers. Nous n'insisterons pas sur ces pénibles incidents, souvent rappelés (2), d'ailleurs, dans les discussions relatives à l'institution elle-même.

Cependant, le marquis d'Audiffret, dans son grand ouvrage financier, professe une admiration sans réserves pour ces combinaisons hasardeuses : « L'administration supérieure, dit-il, a cru « devoir autoriser les trésoriers généraux des départements à « entretenir, sur les différentes places de France, avec les capita- « listes et les commerçants, des relations de banque qui leur « procurent, à peu de frais, les ressources opportunes d'un « crédit personnel, nécessaire pour suppléer, au besoin, à l'insuf- « fisance accidentelle des recettes de l'État... Par cette ingénieuse « combinaison, l'État profite des meilleurs procédés du génie « commercial pour l'exécution journalière de son service. » (*Système financier de la France.*)

Plus loin, le marquis d'Audiffret, toujours plein d'enthousiasme pour l'organisation dont il fut, en partie, l'auteur, ajoute : « L'ac-

(1) L'*Union des banquiers des départements* a souvent formulé des plaintes contre la concurrence irrégulière que leur font les trésoriers généraux.

(2) Le ministre des finances s'exprimait ainsi dans une discussion à la Chambre des députés : « Ces agents (les trésoriers généraux) ont une sorte de « dualité, dans laquelle il est impossible que l'administration pénètre assez avant « pour être sûre qu'ils ne se livrent pas à des opérations autres que celles qu'ils « doivent faire. Cela est arrivé et nous en avons des preuves dans plusieurs « circonstances. Il y a eu des sinistres chez des trésoriers généraux Chaque « fois, nous avons constaté qu'on ne se trouvait pas seulement en face d'un fonc- « tionnaire qui avait fait des opérations pour le compte du Trésor, mais d'un « simple particulier qui avait fait des opérations pour son propre compte. » (Discours du ministre des finances, 16 février 1888.)

« tivité, l'ordre de tous les mouvements de ce mécanisme finan-
« cier font désormais le juste sujet d'admiration des gouverne-
« ments étrangers ! Des esprits superficiels, des novateurs pré-
« somptueux, par leurs préventions jalouses, ou par des théories
« inapplicables, s'efforcent de discréditer cette belle et utile orga-
« nisation administrative, en l'accusant, à tort, d'être compliquée
« et dispendieuse ! » La valeur de ces éloges tombe devant les critiques dont nous venons de donner le résumé et que les discussions de 1888 et 1889 ont mis spécialement en lumière. Elle tombe surtout devant les faits accomplis qui, depuis 1889, ont très justement atténué, sinon encore fait cesser les abus.

§ 3. — *Réforme de l'institution des trésoriers généraux.*

Parmi les systèmes de réorganisation mis en avant, deux surtout retiennent l'attention : l'un, presque réalisé déjà, consiste à transformer les trésoriers généraux en simples fonctionnaires à traitement fixe ; l'autre consiste à confier leur service à la Banque de France.

Transformer les trésoriers généraux en agents à traitement fixe, comme le sont aujourd'hui la plupart des fonctionnaires de l'État, même ceux dont les attributions comportent souvent les plus graves responsabilités, morales ou matérielles, comme l'étaient autrefois les payeurs qui maniaient des fonds presque aussi considérables (1) que leurs collègues les receveurs généraux, semble une réforme très réalisable (2). C'est dans ce sens que fut rédigé le projet officiel du 16 mars 1886, inséré dans le projet du budget

(1) Bien que, dans les budgets, la masse des dépenses soit égale, en général, à celle des recettes, les payeurs maniaient matériellement moins de fonds que les receveurs généraux, parce que tous les payements ne s'effectuaient pas à leurs propres caisses. Un certain nombre de mandats, payables dans les arrondissements, étaient acquittés aux caisses des receveurs particuliers ou autres comptables, sur le visa du payeur. Ce visa, toutefois, étendait sa responsabilité morale à tous les payements.

(2) Nous n'abordons pas ici la question de l'exagération des émoluments des trésoriers généraux, thème passionné des discussions contemporaines, parce qu'il semble préférable de demeurer sur le terrain plus calme et plus intéressant de l'organisation même de l'institution.

de 1887, qui devait aboutir à une économie nette de deux millions et demi annuellement, et que la Chambre des députés n'adopta pas (1).

Bientôt, cependant, une proposition analogue, d'initiative parlementaire, obtint un sort meilleur. Elle répartissait les trésoriers généraux en cinq classes à traitement fixe, de 12.000 fr. à 25.000. Toutes leurs commissions, ou remises allouées par le budget de l'État, ainsi que leur compte courant d'avances à la dette flottante, étaient supprimés. Seuls, les émoluments extra-budgétaires, provenant de la Ville de Paris, du Crédit foncier, de la Caisse des dépôts et consignations, etc., subsistaient à titre d'indemnité de responsabilité. C'était la reproduction, dans ses lignes essentielles, du projet de 1886. Malgré l'opposition du ministre des finances (2), cette proposition, soutenue par la Commission, fut votée à la Chambre des députés à une assez forte majorité (3). Puis, au cours de la discussion du budget de 1890, cette même Chambre, confirmant son premier vote, remania d'emblée, avant que le Sénat se fût prononcé, les chiffres de crédits relatifs aux émoluments des trésoriers généraux. (Séance du 2 juillet 1889) (4).

Le Sénat, après avoir refusé d'abord de suivre la Chambre dans la voie des réformes organiques ainsi réalisées au moyen de modifications des crédits budgétaires, finit par se déclarer prêt à accepter, sous certaines réserves, le projet de transformation pro-

(1) La proposition ne fut pas même soumise à la discussion publique. La Commission du budget y fit des objections et le ministre n'insista pas.

(2) La plus importante différence signalée par le ministre des finances concernait les émoluments extra-budgétaires, dont le nouveau projet continue à laisser jouir les trésoriers généraux, à titre d'indemnité de responsabilité, tandis que le projet de M. Sadi Carnot, de 1886, faisait rentrer le produit de ces émoluments parmi les recettes du budget, et attribuait alors aux trésoriers généraux des primes spéciales en vue de couvrir leur responsabilité. Cette partie de l'ancien projet officiel était, sans doute, préférable à la disposition qu'on lui a substituée. « Vous pouvez leur enlever la responsabilité, disait le ministre, mais « si vous la leur laissez, payez-la vous-même..... Des établissements privés ne « doivent pas contribuer au payement des fonctionnaires publics..... Vous ne « pouvez faire à ceux-ci la situation humiliante qu'on donne, dans certaines « industries, à des employés qui sont responsables de la casse, mais qui sont « autorisés à garder les pourboires ! » (Discours de M. Rouvier, ministre des finances, 26 mars 1889.)

(3) Pour l'adoption 387. Contre 137. (Séance du 26 mars 1889.)

(4) Avec une économie nette de 1.442.000 fr.

posé, et, pour éviter un conflit (1), consentit d'urgence à voter les inscriptions budgétaires des députés.

Dès lors, la réforme inscrite en chiffres dans la loi de finances fut traduite en dispositions administratives par le décret du 31 décembre 1889 (2). L'organisation des trésoreries générales se trouve ainsi placée sous le régime des amendements budgétaires.

D'après le décret de 1889, modifié par le décret du 31 mai 1899 (3), les trésoriers généraux, fonctionnaires à traitements fixes, sont divisés en quatre classes de 12.000 fr. à 18.000 fr. Toutes commissions ou remises existantes sur le budget de l'Etat et de la Légion d'honneur sont supprimées. Seules subsistent en leur faveur les remises extra-budgétaires provenant de la caisse des dépôts et consignations, du Crédit foncier, de la Ville de Paris, etc., destinées à couvrir leur responsabilité. Enfin, il leur est alloué, par abonnement, une indemnité de frais personnel et de matériel, dont le montant est déterminé par arrêté ministériel, conformément aux enquêtes de l'inspection des finances.

Les traitements fixes ne coûtent au budget que 1.200.000 fr. environ ; tandis que les remises et bénéfices extra-budgétaires dépassent 2 millions, ce qui continue à élever à 37.000 ou 38.000 fr. la moyenne de l'émolument effectif de chaque titulaire, moyenne très inégale d'ailleurs, puisque certaines trésoreries rapportent encore plus de 100.000 fr. nets.

Mais il faut considérer ici le chemin parcouru depuis une quinzaine d'années, plutôt que les chiffres intrinsèques. En 1880, par exemple, les trésoriers généraux touchaient 10.107.000 francs. Aujourd'hui, en plus des 5.300.000 fr. provenant du budget de l'État, les frais de bureau compris, ils reçoivent des remises de la caisse des dépôts et consignations, des communes, de la ville de

(1) La question des trésoriers généraux a failli, en effet, amener, aux derniers jours de la session de 1889, un conflit entre les deux Chambres, analogue à ceux que nous avons décrits plus haut. C'est le soir du 15 juillet 1889 seulement, quelques heures avant la lecture du décret de clôture de la session, que le Sénat se résigna à céder.

(2) Une loi en préparation doit toujours sanctionner les dispositions du décret du 31 décembre 1889, que confirment, d'ailleurs, en attendant, les budgets annuels.

(3) Ce décret du 31 mai 1899 a été provoqué, comme le décret précédent de 1889, par un amendement d'initiative parlementaire voté au cours de la discussion du budget.

Paris, etc.; ils gagnent des différences d'intérêt sur leurs avances (1), etc.; ce qui porte à 6.700.000 fr. environ le total de leurs rétributions actuelles, frais de bureau compris, au lieu de 10 millions passés autrefois.

Une autre proposition de réforme des trésoriers généraux, depuis longtemps soumise aux Chambres, consisterait à réunir, dans une seule main, le service de l'assiette et celui de la perception des contributions directes. Le trésorier général et le directeur des contributions directes, dans cette combinaison, seraient fondus en un personnage unique, cumulant leurs deux attributions. Les remises, taxations, comptes courants, opération de banque, etc., disparaîtraient, d'ailleurs, absolument, pour faire place à des émoluments fixes. Si la fusion projetée semble aujourd'hui ajournée, au moins peut-on toujours lire avec fruit les savants travaux préparés en vue de sa réalisation, dont nous avons déjà parlé (2).

Enfin, on songerait à remplacer les trésoreries départementales actuelles par des *trésoreries régionales*, comprenant chacune plusieurs départements, ce qui pourrait réduire des trois quarts le nombre des titulaires et produire une économie annuelle de près de trois millions (3). Le développement des voies de communication, les progrès réalisés dans la vie commerciale et financière du pays justifient la proposition aux yeux de son auteur, qui prétend, à bon droit peut-être, qu'actuellement un trésorier général, au centre de trois départements, serait plus rapproché de ses subordonnés que ne l'était, il y a cinquante ans, un receveur général au centre de son unique département.

Un second ordre de projet de transformation plus radical tend non seulement à dépouiller les trésoriers généraux de leur rôle

(1) L'intérêt alloué par le Trésor pour les cinquante millions environ d'avances des trésoriers généraux s'élève à 1.100.000 fr., à peu près. Les intérêts payés par les trésoriers généraux à leurs déposants sont estimés à 598.000 fr., ce qui représente un bénéfice de 500.000 fr. environ.

(2) La proposition formulée par M. Marcel Barthe, dès le 3 juillet 1873, pour réunir les services de l'assiette et du recouvrement des contributions directes, a donné lieu à de longs rapports, reproduits de législature en législature, dans lesquels son auteur expose les détails du mécanisme qu'il veut modifier et de celui qu'il veut y substituer. Voir page 397.

(3) Articles de M. Boudenoot, député, dans la *Revue politique et parlementaire*, numéros des 5 juillet et 6 novembre 1895.

actuel de banquiers, — chacun semble d'accord sur ce point, — mais à leur retirer aussi tout service de caisse et de mouvements de fonds.

La Banque de France, dans ce système, deviendrait le caissier de l'État. D'après les relations qui unissent déjà le Trésor à la Banque de France, les mouvements de fonds du Trésor s'effectuent par l'intermédiaire de cet établissement, comme il a été exposé. Les nouveaux projets s'avancent plus loin dans cette voie déjà frayée.

A quoi bon, disent-ils, faire journellement voyager les fonds de la Banque aux trésoreries? Ne devrait-on pas supprimer un tel va-et-vient superflu et coûteux, en confiant directement à la Banque le soin de recevoir les versements des comptables inférieurs et de payer les mandats de dépense? Le service de caisse s'effectuerait alors tout entier par ses mains; les deniers ne franchiraient plus désormais son seuil que pour aboutir à leur destination définitive. Quant aux agents de l'État, receveurs ou payeurs, leurs attributions se trouveraient réduites aux seules qui leur conviennent effectivement, le contrôle et la comptabilité. Les opérations de banque iraient à la Banque, la surveillance et les comptes resteraient dans les mains de l'État. Chacun remplirait la partie du rôle qui lui est propre. Ainsi se trouveraient réglées, d'une manière rationnelle, les questions depuis si longtemps en suspens.

Mais beaucoup d'objections s'opposent à ces combinaisons si simples en apparence. On remarque, d'abord, qu'en aucun cas il ne s'agirait de charger la Banque, établissement privé, de la mission de contrôler les recettes ou les dépenses de l'État (1). Le service matériel de caisse seul est donc en jeu. « Le concours qu'on « peut demander à la Banque ne doit évidemment pas s'étendre à « l'exécution complète du service de recouvrement des impôts ou « du payement des dépenses, en donnant à ces termes leur accep-

(1) Napoléon avait expressément refusé, en 1806, de confier le service de caissier de l'Etat à la banque de France, malgré la protection qu'il accordait à cette institution : « Je veux, dit-il, pouvoir remuer un corps de troupes sans que « la Banque le sache, et elle le saurait, si elle avait connaissance de mes besoins « d'argent. » Cette raison n'a plus la même valeur sous un gouvernement représentatif.

« tion la plus large..... L'État ne peut ainsi renoncer, au profit « d'une institution indépendante, à la direction et à la surveillance « qu'il doit, à tous les points de vue, exercer sur tous les agents « délégués à un titre quelconque dans les fonctions publiques..... « Lorsqu'on parle de confier à la Banque le service de trésorerie, « c'est donc en limitant son intervention au rôle de caissier, cen- « tralisant les fonds perçus par les agents du Trésor, payant les « dépenses sur l'ordre et sous la responsabilité d'un agent du « Trésor. » (Projet gouvernemental du 14 janvier 1891, pour le renouvellement du privilège de la Banque de France.)

Or, le service de caisse proprement dit n'absorbe, assure-t-on, dans chaque trésorerie générale, qu'une minime partie du personnel, un ou deux employés seulement, trois exceptionnellement dans les gros départements : l'économie serait d'autant moins importante qu'il faudrait, d'un autre côté, payer à la Banque son concours. Quant au public, il aurait le désagrément de frapper à deux guichets, souvent distants l'un de l'autre, celui de la trésorerie pour faire viser les pièces de dépenses, et celui de la Banque pour en obtenir le payement.

Peut-être un jour les relations plus étroites créées entre la Banque et le Trésor par la convention de 1897 engageront-elles les comptables départementaux à effectuer, comme on le fait déjà à Paris(1), leurs plus gros payements au moyen de chèques, que les parties iraient toucher aux succursales ou bureaux auxiliaires. Mais ce ne serait là qu'une réforme de détail.

§ 4. — *La trésorerie en Angleterre, en Allemagne et en Belgique.*

L'État délègue en Angleterre une partie importante de ses attributions financières à la Banque.

La Banque d'Angleterre est d'abord exclusivement chargée de la gestion (*management*) de la dette publique. Elle effectue direc-

(1) L'habitude, à Paris, est d'effectuer au moyen d'un chèque sur la Banque les payements de sommes supérieures à 10.000 fr., la vérification et la comptabilité des pièces de dépenses incombant toujours au Trésor.

tement entre les mains des créanciers de l'État le payement des arrérages des fonds consolidés et non consolidés, et opère les transferts qui concernent ces valeurs. Payement des coupons et transfert des titres de la dette publique, telles sont donc les premières attributions financières confiées à la Banque d'Angleterre, en rémunération desquelles elle reçoit de l'État une indemnité, calculée d'après un tarif décroissant, montant à quatre millions et demi de francs par an (1). Eu égard au nombre de titulaires de rentes, beaucoup plus grand en France qu'en Angleterre, le service de la dette par la Banque constituerait, on le voit, chez nous un luxe coûteux.

En second lieu, les douanes, le revenu intérieur, les postes et télégraphes, etc., versent directement leurs produits au crédit du compte courant de l'Échiquier, ouvert à la Banque d'Angleterre, encore alimenté, en cas de besoin, par les suppléments que procure la négociation des billets de l'Échiquier, ou même par les avances que la Banque elle-même consent à l'État moyennant intérêt. Toutes les ressources budgétaires, en un mot, affluent directement à la Banque d'Angleterre, dans ce compte de l'Échiquier, qui devient ainsi le grand et l'unique réservoir des fonds du Trésor. La Banque ne demande d'autre indemnité pour cette centralisation que la jouissance des soldes généralement considérables du compte courant (2).

En résumé, les Banques d'Angleterre et d'Irlande prêtent à l'État leur concours sous deux formes: d'abord sous une forme nouvelle pour nous (3), consistant à effectuer, moyennant commission, le

(1) Les *Finances accounts of the united kingdom* du dernier exercice détaillent les éléments de la redevance payée aux banques d'Angleterre et d'Irlande pour la gestion de la dette publique, et aboutissent à un total net de frais de gestion montant exactement à 4.433.800 fr.

(2) Ces soldes sont nécessairement très variables. Ainsi, en juillet 1889, ils dépassent 250 millions fr., pour retomber, dans le même mois, à 174 millions. En 1890, il restent à 84 millions en août, et à 97 millions 1/2 en octobre. En 1891, on les retrouve à 306.330.000 fr. en mars, puis à 157.110.000 fr. en juin. En mars 1896 ils atteignent 465 800.000 fr.

(3) Le payement des coupons de la dette publique par la Banque n'est pas, à vrai dire, une nouveauté pour nous, puisqu'il a été expérimenté en France, sou la Restauration. La loi du 25 mars 1817, article 140, s'exprimait ainsi : « Le « ministre des finances est autorisé à traiter, soit avec la Banque de France « soit avec la Caisse des dépôts et consignations, pour le payement des intérêts

service des arrérages et des transferts de la dette publique; puis, sous la forme de compte courant, ouvert au Trésor comme à tout autre client, sans rémunération spéciale.

En Allemagne, la Banque de l'Empire, organisée par les lois des 14 mars 1875 et 6 décembre 1889, se charge aussi de payer les intérêts de la dette de l'Empire, laquelle, inférieure à celle de la Prusse, ne comporte qu'un service relativement restreint dont les frais sont évalués à 80.000 fr. ou 100.000 fr. par an. La Banque de l'Empire acquitte encore les dépenses de la *Caisse supérieure de l'Empire* et recueille les recettes de cette institution par lots qui ne peuvent être inférieurs à 12.500 fr. Ces opérations ne concernent que certains ministères impériaux, le Trésor, la Justice et l'Intérieur, dans la capitale; les Affaires étrangères, les Postes, la Guerre et la Marine ont leurs caissiers spéciaux.

En dehors de là, le Banque de l'Empire entretient avec le Trésor impérial et avec le Trésor prussien les mêmes rapports que la Banque de France avec le Trésor français. Dans les 34 circonscriptions de province, ses succursales recueillent les excédents de recettes des diverses caisses, et leur fournissent inversement les fonds nécessaires à l'acquittement des dépenses publiques. Pour profiter de ces avantages, il a suffi que l'État se fît ouvrir, comme tout particulier présentant des garanties peut le faire, un compte courant au crédit et au débit duquel s'exécutent les versements et les retraits de fonds. Le Trésor doit seulement, à titre de rémunération, maintenir son solde créditeur au niveau minimum

« de la dette consolidée et le service de l'amortissement, au moyen de l'assigna-
« tion des produits ci-dessus affectés. »

En conséquence de cette autorisation législative, le ministre des finances conclut un traité avec la Banque de France, traité assez onéreux pour le Trésor, qui fut l'objet de vives critiques dans le sein des Chambres. Le ministre se justifia en exposant qu'il avait, suivant les intentions expresses du parlement, négocié au mieux avec la Banque, dans le but de fortifier le crédit national de la France, en remettant tout le service de la dette, recettes et dépenses, dans les mains de cet établissement indépendant; que, d'ailleurs, si la gestion était coûteuse, elle était très bien exécutée, puisque le dernier semestre avait été payé en un mois par la Banque, tandis qu'il en fallait quatre à l'Etat pour la même opération.

Néanmoins, la Banque de France ne continua pas longtemps à toucher les 2.700.000 fr. annuels que ce service lui procurait. Le ministère des finances reprit la gestion des arrérages de la dette, dans les départements, dès le 1er semestre de 1819 et, à Paris, à dater du 31 juillet 1827.

de 12.500.000. Les administrations des chemins de fer, des postes, etc., détiennent, d'ailleurs, à la Banque des comptes distincts pour leur usage particulier.

La Banque partage ses bénéfices avec l'État, en proportion du taux de ses dividendes. L'année 1895, vingtième de son existence, a vu attribuer à l'Empire, de ce chef, 3.575.000 fr.; l'année précédente, l'Empire avait touché une répartition de 4.878.000 francs.

En Belgique, les relations financières de la Banque et du Trésor revêtent un caractère encore plus intime, car la Banque nationale, conformément aux lois des 5 et 10 mai 1850, y remplit, dans toute l'acception du mot, le rôle de *Caissier de l'État.* Dès 1815, après leur séparation de la France, les Pays-Bas, pressés de répudier notre organisation de receveurs généraux et particuliers, avaient confié à une simple maison de Banque, la *Société générale pour favoriser l'industrie nationale*, l'encaissement, les mouvements de fonds et les payements budgétaires. La Belgique, devenue autonome en 1831, continua d'abord ses relations avec la Société générale. Puis, à la suite de certaines difficultés, elle créa, par une loi du 5 mai 1850, la *Banque nationale* (1), investie, par une seconde loi du 10 mai 1850, des fonctions de caissier de l'État.

La Banque nationale doit ouvrir dans chaque arrondissement judiciaire, et partout ailleurs où le gouvernement le juge nécessaire, des agences (2), dont le personnel comprend un préposé spécial, nommé caissier de l'État. Ce caissier, que le roi choisit sur une liste de présentations formée par le conseil de la Banque, et qu'il nomme ensuite lui-même (3), demeure cependant un fonction-

(1) La Banque nationale jouit-elle d'un monopole ? Le droit constitutionnel belge répond négativement et proclame en théorie la liberté des banques. Mais, en fait, la banque Liégeoise est la seule jusqu'ici qui se soit livrée à l'émission des billets au porteur et à vue concurremment avec la Banque nationale. Celle ci, d'un autre côté, voit figurer dans son traité avec l'État certaines clauses d'un caractère exclusif, telles que l'admission de ses billets dans toutes les caisses publiques. De sorte que, si le monopole n'est pas officiellement reconnu en Belgique, en réalité, du moins, il y existe actuellement. Voir à ce sujet le commentaire de l'art. 25 de la nouvelle loi dans le remarquable rapport au Sénat belge de M. le chevalier Descamps, du 17 mars 1900.

(2) La Banque nationale belge possède 40 agences environ.

(3) Ces préposés sont même payés par le gouvernement. La convention de

naire de la Banque. Ses écritures sont tenues conformément aux prescriptions gouvernementales ; les délégués du ministre des finances l'inspectent et la Cour des comptes vérifie les comptes de gestion. Tous les collecteurs d'impôts et de perceptions budgétaires de sa circonscription versent directement entre ses mains le montant intégral de leurs recouvrements. De même, tous les créanciers de l'État se font payer à ses guichets (1).

En face de ce préposé, l'administration des finances installe un autre agent relevant directement de son autorité, auquel elle confie la mission d'ordonner et de contrôler les opérations de recettes et de dépenses publiques. *L'agent du Trésor*, logé autant que possible dans les bâtiments mêmes de la Banque, ou tout à proximité, vise les récépissés délivrés par le caissier de l'État et en détache le talon, opération analogue à celle que les préfectures et sous-préfectures effectuent en France à l'égard des trésoriers généraux, comme nous l'avons vu. Pour les dépenses, il vise et revêt de son « vu bon à payer » les ordonnances de payement délivrées par les départements ministériels (2), que les parties prenantes viennent d'abord lui présenter ; le caissier de l'État paye ensuite sur la production des pièces revêtues de ce « vu bon à payer ». Le délégué du Trésor auprès de chaque agence tient donc, pour ainsi dire, les clefs de la caisse, sans toutefois manier personnellement de fonds.

Le défaut de ces combinaisons réside-t-il dans le prix excessif du service rendu ? Tout au contraire, l'État belge bénéficie largement de ses relations avec la Banque nationale. Les conventions, dont la dernière vient d'être renouvelée en 1900, lui assurent

1900 met, sans doute, à la charge de la Banque une somme annuelle de 230.000 fr. destinée aux traitements, frais de commis et de loyer des caissiers de l'Etat en province. Mais ce n'est qu'un remboursement.

(1) Les opérations effectuées par la Banque nationale pour le compte du Trésor s'élèvent à un mouvement général annuel de 4 milliards et demi environ de recettes et de dépenses.

(2) Le département ministériel liquidateur, après avoir rédigé les ordonnances, les envoie à la trésorerie, qui les soumet au visa de la Cour des comptes. Celle-ci, en vertu de son rôle préventif dont nous parlerons bientôt, vérifie les dites ordonnances et retient, pour son contrôle ultérieur, les pièces justificatives qui y sont jointes. Puis les ordonnances revêtues de son approbation sont retournées aux départements liquidateurs pour être remises aux parties prenantes. Alors commence la série des formalités de payement rapportées ci-dessus.

d'abord une part déterminée (1/4 des bénéfices excédant 4 o/o du capital social) sur les profits généraux annuels; puis, les profits spéciaux résultant de l'élévation du taux de l'escompte au-dessus de 3 1/2 o/o (1); puis une bonification sur la circulation des billets au delà de 275 millions. Enfin, les fonds du Trésor déposés en compte courant, dès qu'ils deviennent disponibles (2), sont placés en valeurs commerciales productives d'intérêts. Le total des avantages que procure à l'État l'exécution de son contrat avec la Banque nationale se chiffre ainsi par deux à trois millions et demi annuels.

La Belgique trouve donc moyen d'assurer son service de caisse et de mouvements de fonds dans d'excellentes conditions. Un tel exemple mérite de fixer l'attention.

(1) « Ce procédé, disait l'exposé des motifs de la loi du 5 mai 1865, désintéresse la Banque dans les élévations d'escompte, au delà d'une certaine quotité, qu'on peut admettre comme normale. » Lire à ce sujet l'article de M. Clément Juglar sur les Banques, dans le *Dictionnaire des finances*. Lire aussi le rapport précité du chevalier Descamps, expliquant que, si l'Etat confisque tout au delà de 3 1/2 o/o, c'est que « la Banque nationale a la ferme volonté de « faire tout ce qui est en elle pour ménager au commerce, même au prix de « considérables sacrifices, l'escompte à bon marché. » (Sénat belge, 17 mars 1900). La jouissance de la Banque à l'égard des fonds du compte courant du Trésor est limitée par la nouvelle loi de 1900 aux différences d'époque entre les dispositions de l'Etat et les payements effectifs.

Le chiffre du compte courant se maintient, en général, entre vingt et quarante millions.

CHAPITRE XXIV

RÔLE DU MINISTRE DES FINANCES. — SERVICE DES DÉPENSES. — ORDONNATEURS ET COMPTABLES

§ 1er. Unité de l'exécution du budget dans les mains du ministre des finances. Atteintes portées autrefois à cette unité : comités de trésorerie sous la Révolution. Ministère du Trésor sous le Consulat et l'Empire. La séparation existe encore en Italie. En France aujourd'hui le ministre des finances domine seul l'ensemble du service. — § 2. Le service des dépenses met en scène de nouveaux coopérateurs à l'exécution du budget, qui sont les ministres consommateurs de dépenses. Opérations qu'ils effectuent aux points de vue de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Définition de chacun de ces trois mots. Ordonnateurs principaux et ordonnateurs secondaires. — § 3. Le ministre des finances retrouve sa suprématie en matière de payement des dépenses. Ses trois rôles. Les deux premiers ont pour objet de contrôler ses collègues ordonnateurs. Décret de distribution mensuelle des fonds. Visa des ordonnances ministérielles par le mouvement général des fonds. — § 3. Service des comptables. Payement dans la limite des crédits délégués. Vérification des pièces justificatives, discussion à ce sujet dans la Commission de 1822 ; importance de cette vérification ; danger des mandats fictifs ; leur définition. *Vu bon à payer* apposé par le trésorier général sur les titres payables chez ses subordonnés dans les différentes localités du département. Régularite des quittances apposées — § 5. Droit de réquisition accordé aux ordonnateurs en cas de refus de paiement de la part des payeurs.

Jusqu'ici nous avons vu le ministre des finances(1) diriger seul l'armée des agents qui constatent et perçoivent l'impôt; nous l'avons vu commander à tous les préposés qui centralisent les revenus fiscaux; enfin c'est d'après ses ordres que les comptes courants du Trésor à la Banque de France, le compte de l'Échiquier à la Banque d'Angleterre, le compte de l'Empire à la Banque de l'empire d'Allemagne, le compte de l'État à la Banque nationale de Belgique ont manœuvré sous nos yeux. Partout, les fonds,

(1) Il convient de rattacher ici ce que nous avons dit déjà du ministre des finances au chapitre III.

une fois recueillis ou aménagés, sont mis à sa disposition. Nous allons le voir maintenant dominer également le service des dépenses. L'unité de l'exécution du budget se résume donc en lui.

Le spectacle de cette unité a frappé, dès l'abord, un fonctionnaire étranger venu en 1855 pour étudier sur place nos institutions financières : « Plus j'entrai profondément dans la matière, « plus je fus ravi par la connaissance de la conception qui s'offrait « à mes yeux. Du point central de l'administration financière « s'étend, en nombreux degrés et dans toutes les directions, un « réseau d'organes distincts, tous séparés, cependant se soutenant « tous dans leur action et se limitant les uns les autres. Qu'une « seule impulsion ait lieu, et chacun des mille rouages exécutera « le mouvement qui lui est demandé. » (*L'Administration financière de la France,* par le chevalier de Hock, 1858.)

L'unité que le haut fonctionnaire autrichien admirait alors, à juste titre, n'a pas toujours existé en France.

Sous l'assemblée constituante, d'abord, et sous les assemblées subséquentes de la Révolution, le *Comité de trésorerie*, chargé « de surveiller les recettes des deniers nationaux et d'ordonner les « mouvements de fonds et le payement de toutes les dépenses pu- « bliques consenties par le Corps législatif » (art. 317 de la Constitution du 5 fructidor an III), relevait directement de l'assemblée nationale. Il avait été intentionnellement séparé du ministère des finances, et « n'appartiendra à aucun ministère », disait le décret du 30 mars 1791, afin que l'exécution du budget demeurât entièrement dans les mains du pouvoir législatif. Celui-ci donc, une fois les recettes et les dépenses votées, ne se dessaisissait plus.

Le Consulat, dès l'an VIII, en supprimant l'institution du Comité de trésorerie, rendit au pouvoir exécutif l'intégralité de ses attributions budgétaires. Mais l'unité d'action du ministre des finances reçut une atteinte nouvelle par le fait de la division du ministère des finances, à partir de l'an X, en deux parties, l'une nommée *ministère du Trésor,* l'autre *ministère des finances* proprement dit. Au premier échut la trésorerie, les mouvements de fonds, la création des ressources extraordinaires et le service des dépenses. Au second, l'établissement et la perception des

impôts indirects spécialement. Cette dualité, qui subsista de 1801 à 1815 (1), avait alors, à la rigueur, sa raison d'être; car l'unité, toujours nécessaire, se reconstituait dans la personne de Napoléon, qui seul, en réalité, dirigeait l'ensemble des finances de la France.

A l'avènement de la Restauration, lorsque la responsabilité ministérielle succéda au régime personnel (2), le ministère des finances reconquit aussitôt son unité, dont, depuis lors, il n'a jamais été dépossédé. Après 1870-1871, une motion d'initiative parlementaire ayant proposé, en raison de la surcharge qu'éprouvaient alors les services, de répartir de nouveau entre deux titulaires les attributions ministérielles, « peut-on supposer, fut-il « répondu, qu'un ministre du Trésor pourra aménager les res- « sources de l'État pour les faire cadrer toujours sur tous les points « du territoire, s'il n'a pas, en même temps que la direction des « dépenses, celle de la rentrée des impôts? » Le même orateur ajoutait : « Dans le ministère des finances, tout s'enchaîne, tout se « tient, tous les services concourent à un but commun. Le but « commun... c'est l'harmonie entre les ressources et les charges « de l'État. » (Assemblée nationale, 13 décembre 1872, discours de M. Magne.) La proposition fut rejetée et n'a plus été renouvelée.

Si donc, autrefois, l'unité de l'autorité du ministre des finances sur l'exécution du budget a subi quelques altérations, elle semble aujourd'hui définitivement consolidée en France, comme dans presque tous les pays.

En Italie, cependant, le Trésor et les Finances forment encore, comme sous Napoléon I[er], deux ministères différents, qu'un seul titulaire occupe d'ailleurs très souvent. Mais, en principe, la division existe, et si MM. Magliani, Giolitti, Grimaldi, etc., ont réuni dans leurs mains les deux portefeuilles à diverses époques, la sé-

(1) Barbé-Marbois, puis Mollien à partir de 1806, occupèrent le ministère du Trésor. Gaudin, duc de Gaëte, dirigea sans interruption le ministère des finances de l'an X à 1815.

(2) En 1817, la direction de la comptabilité ayant été morcelée en direction des recettes et direction des dépenses, le marquis d'Audiffret protesta contre cette division qui, disait-il, avait, sur une moindre échelle, les mêmes inconvénients que la séparation en deux parties du ministère lui-même. Le baron Louis, en 1818, s'empressa de rétablir l'unité dans la direction de la comptabilité, conformément aux vœux du marquis d'Audiffret.

paration a été rétablie, avec MM. Luzzati et Colombo, par exemple, en 1891, avec MM. Branca et Colombo, en mars 1896, etc.

§ 2. — *Service des ordonnateurs.*

Ici entrent en scène, concurremment avec le ministre des finances, les ministres, ses collègues, consommateurs de dépenses. Gouverner, c'est dépenser : chaque département ministériel gouverne donc et dépense selon la mesure des crédits législatifs dont il dispose. A cet effet, trois rôles successifs incombent aux ministres (1) : 1° engager la dépense; 2° liquider la dépense; 3° ordonnancer la dépense.

Les engagements de dépenses, assez difficiles à définir parce que aucun texte de règlement ne s'est donné la peine de le faire, sont, d'une manière sommaire, « les actes dont l'exécution implique, « pour le présent ou pour l'avenir, une création ou une augmen- « tation de dépense ». On distingue les engagements *permanents* relatifs aux dépenses qui se renouvellent indéfiniment chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont créées, et les engagements *éventuels* résultant d'un acte nouveau.

Bien que, de tout temps, les ministres aient engagé des dépenses, puisque c'est le propre même de leurs fonctions, la matière demeura, jusqu'à ces dernières années, dépourvue de réglementation en France. Les commissions du budget se bornaient chaque année à signaler les dangers des dépassements de crédits, en recommandant instamment aux ministres de mieux calculer à l'avenir.

La loi du 26 décembre 1890 est enfin intervenue : « Dans cha- « que ministère, dit-elle, il sera tenu une comptabilité des dépen- « ses engagées. Les résultats de cette comptabilité seront fournis

(1) Le service de la dépense donne lieu à trois ordres distincts d'opérations : 1° dépenser, c'est-à-dire, créer une dette à la charge de l'Etat; 2° libérer l'Etat au premier degré par des ordonnances sur le Trésor public; 3° compléter cette libération par le payement des ordonnances (*De la comptabilité des dépenses publiques*. Paris, 1822, in-8°).

« mensuellement à la direction générale de la comptabilité « publique » (art. 59).

Deux points sont à remarquer dans ce texte. D'abord chaque ministre doit tenir, pour lui-même, une comptabilité, « à l'aide « de laquelle il pourra et devra toujours être averti des conséquen- « ces financières de ses actes ». (Rapport général du budget de 1891.) Dès lors, tous documents, tels que décrets, arrêtés, marchés, décisions diverses, circulaires, etc., passeront dorénavant sous les yeux d'un agent spécial qui en dégagera les conséquences financières et préviendra le ministre si la situation des crédits permet ou non d'y faire face. Mais, en plus, la loi stipule que le ministre des finances sera, lui aussi, mis au courant des engagements de chacun de ses collègues, afin que son autorité puisse s'exercer en temps utile à l'encontre des tentations de dépassement de crédits (1).

Considérée théoriquement l'innovation possède des mérites incontestables. Si chaque ministre se trouve forcé d'envisager les conséquences financières de toutes les mesures qu'il projette ou adopte, conséquences formulées en chiffres précis, avec rappel de la situation correspondante des crédits législatifs, les dépassements deviendront alors tellement intentionnels, des responsabilités si certaines en découleront, que les abus ne seront plus guère à craindre. Surtout si le ministre des finances, de son côté, prévenu de la même façon, a le pouvoir d'opposer, en temps opportun, son *veto* à ses collègues. Le mal disparaîtrait alors dans sa racine même, d'après la maxime *principiis obsta*.

Malheureusement — et l'objection s'adresse ici à tous les systèmes préventifs (2) — rien ne se laisse moins aisément saisir qu'un engagement de dépenses. Le document d'où dérive l'engagement initial n'est souvent qu'une circulaire, qu'une lettre, qu'une simple promesse verbale, que le résultat d'une conférence ou d'un entretien. Puis, même quand l'engagement serait saisi sur le fait, comment le chiffrer exactement? Les projets les plus onéreux sont trop souvent lancés intentionnellement avec l'affir-

(1) Le décret réglementaire du 14 mars 1893 développe successivement chacun de ces deux ordres de dispositions.

(2) Voir plus loin ce qui concerne le contrôle préventif, à propos des systèmes italiens et belges.

mation mensongère qu'ils ne coûteront pas un centime; les innovateurs cherchent toujours, presque malgré eux, à atténuer le chiffre des répercussions financières de leurs conceptions. En réalité, l'épreuve de l'exécution permet seule de donner aux résultats pécuniaires quelque précision. Le préambule officiel du décret du 14 mars 1893 ne peut s'empêcher de le reconnaître : « La « comptabilité des dépenses engagées ne sera qu'une comptabilité « de prévisions : elle ne donnera que des évaluations *plus ou « moins approximatives*, destinées à subir de fréquentes modi- « fications dans le cours de l'année au fur et à mesure de l'exécu- « tion des services. »

Dès lors, si les contrôleurs saisissent avec peine au passage les documents susceptibles d'engager les dépenses, si, une fois le document obtenu, ils ne parviennent à en déduire que des chiffres incertains, comment réussiront-ils à réprimer les dépassements de crédits, intentionnels ou non? Un travail particulièrement compétent (1) explique que des concours *consciencieux* assureront seuls le succès du nouveau système, « parce que beaucoup de « dépenses sont d'un chiffre indéterminé lors de leur engage- « ment ». La loi du 26 décembre 1890 ne servira donc que ceux qui voudront bien l'exécuter consciencieusement; ce sera beaucoup, sans doute. Dans le cas contraire, il ne faut rien espérer ni de la série de carnets organisés par le décret réglementaire, ni du contrôle du ministre des finances, obstacles inconsistants que les mauvaises volontés transgresseront à leur gré. D'ailleurs, après dix ans d'exécution, le ministre des finances ne vient-il pas de déclarer qu'il s'occupait, en ce moment même, à rendre *effective* la comptabilité organisée en 1890? (Sénat, 30 mars 1900).

La seconde opération est celle de la *liquidation*. Une fois la dépense consommée, en effet, les fournisseurs, entrepreneurs, adjudicataires, etc , (2), en vue d'obtenir le payement qui leur est

(1) *Comptabilité des dépenses engagées*, par M A. Wilhelm, chef du service du contentieux de la marine. *Revue maritime et coloniale*, de janvier 1896.

(2) Cette obligation de la liquidation n'est pas imposée aux fonctionnaires et employés pour le payement de leurs traitements, non plus qu'aux rentiers et pensionnaires pour le payement de leurs arrérages. A leur égard, la liquidation s'opère spontanément, en dehors d'eux, au vu des états de personnel et du grand-livre de la dette publique.

dû, produisent les notes, factures, mémoires, marchés, certificats de réception, etc., toutes pièces, en un mot, justifiant leur créance et établissant son chiffre. Les bureaux compétents examinent ces pièces, les comparent aux ordres donnés, se rendent compte des travaux effectués, des livraisons réalisées et, en conséquence, liquident le montant de la dette de l'État. On dit alors que les droits sont *constatés*. La liquidation se définit : « la détermination « administrative du montant de la dette de l'État vis-à-vis de « chacun de ses créanciers, après examen des pièces justificatives ».

Intervient enfin l'*ordonnancement*, ainsi défini : « L'ordonnancement est la confection du titre, qui permet au créancier « de l'État d'obtenir le payement des sommes liquidées à son profit. »

L'ordonnancement consiste ainsi dans la remise au créancier d'un titre de payement confectionné soit par le ministre lui-même, soit par ses délégués, nommés ordonnateurs secondaires. Lorsque le ministre confectionne lui-même le titre, il délivre une *ordonnance directe de payement*. Dans l'autre cas, il délivre une ordonnance collective, nommée *ordonnance de délégation*, que les ordonnateurs secondaires subdivisent en *mandats de payement* individuels, au profit de chaque créancier.

Toute ordonnance émane, on le voit, des ministres. Les ministres sont seuls ordonnateurs dans chacun de leurs départements ministériels. La responsabilité des ordonnancements, pour l'exécution de la partie du budget qui leur est confiée, repose entièrement sur eux. Le décret du 31 mai 1862 dit : « Art. 82. Aucune « dépense faite pour le compte de l'État ne peut être acquittée, si « elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un mi- « nistre, ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu « de délégations ministérielles. »

Les ordonnances de payement se définissent : « les ordonnances « délivrées directement par le ministre aux créanciers. » Les ordonnances de délégation : « l'autorisation donnée par le ministre « à un ordonnateur secondaire de délivrer aux créanciers de l'État « des mandats individuels de payement (1). »

(1) Voir les définitions de l'article 84 du décret du 31 mai 1862.

Les ordonnateurs secondaires sont « les chefs de service placés « sous les ordres de chaque ministre auxquels incombe le soin de « subdiviser le montant collectif des ordonnances de délégation, « en mandats individuels de payement ».

Parmi les ordonnateurs secondaires, on peut citer les préfets pour le ministère de l'intérieur; les ingénieurs en chef des ponts et chaussées et des mines pour le ministère des travaux publics, les directeurs départementaux des régies financières pour le ministère des finances; les préfets maritimes pour le ministère de la marine; les intendants militaires, les directeurs de l'artillerie, du génie, etc., pour le ministère de la guerre, les conservateurs des forêts pour cette administration; les directeurs des haras, les directeurs des divers établissements agricoles pour le ministère de l'agriculture, etc. (1).

Tous les ministères doivent posséder, au point de vue de l'ordonnancement, une comptabilité centrale (2) tenue en conformité de règlements uniformes (art. 296 et suivants du décret du 31 mai 1862), et relatant, sur un journal général et sur un grand-livre, la série des opérations qui se résument dans les titres de colonne suivants : 1° montant des crédits législatifs par chapitre; 2° montant des créances liquidées; 3° montant des ordonnancements; 4° montant des payements.

Grâce à cette comptabilité centrale, les ministres, au fur et à mesure qu'ils effectuent leurs liquidations et ordonnancements, ont toujours devant les yeux la liste des crédits législatifs répartis par chapitre : la colonne intitulée « montant des crédits législatifs

(1) Les services de la comptabilité centrale, dans les divers ministères ordonnateurs, ont une importance qui devrait leur faire attribuer une solide organisation. On constate, au contraire, qu'ils sont relégués au second plan et réduits en personnel et en crédits, tandisque les services de l'ensemble du ministère ne cessent de s'agrandir.

Le ministre des finances, au début de 1888, avait proposé de constituer la comptabilité de chaque ministère d'une manière uniforme, et d'en placer les chefs sous son autorité personnelle, comme en Italie. Mais le ministre M. Peytral étant parti, son projet sommeille depuis lors dans les cartons.

(2) Le décret du 31 mai 1862, dans l'article 296 précité, ajoute expressément : « Les ministres doivent établir leur comptabilité respective d'après les mêmes « principes, les mêmes procédés et les mêmes formes. »

« par chapitre » commande, en effet, toutes les autres. L'ordonnateur se trouve ainsi dans la constante nécessité de comparer le chiffre de ses ordonnancements à celui des autorisations législatives, lesquelles, par conséquent, ne pourraient être dépassées que sciemment.

Les ordonnateurs, directs ou secondaires, sont expressément chargés de faire parvenir aux créanciers individuellement leurs titres de payement. « Les ordonnateurs demeurent chargés, sous « leur responsabilité, de la remise aux ayants droit des extraits « d'ordonnances ou lettres d'avis en tenant lieu, ou des mandats « qu'ils délivrent sur les caisses du Trésor. » (Décret du 31 mai 1862. Art. 86.)

Ici finit le rôle des ministres consommateurs de dépenses. Le ministre des finances va reprendre le sien.

§ 3. — *Contrôle du ministre des finances sur les ministres ordonnateurs.*

Le ministre des finances, en effet, après être demeuré étranger au travail des ordonnancements effectués par ses collègues, comme il vient d'être dit, intervient pour contrôler ce travail à deux points de vue : 1° celui des possibilités du Trésor; 2° celui du respect des crédits législatifs.

Que le ministre des finances demeure seul juge des possibilités du Trésor, qu'il règle en maître les émissions de titres de payement d'après la situation de ses encaisses, cela va de soi. A cet effet, il demande, chaque mois, aux divers ministres de fournir le relevé des dépenses probables de leur département pendant le mois suivant, afin d'en comparer le total à celui de ses propres ressources pour la même période (1). Si, de ce rapprochement, ressort la possibilité de faire face aux échéances annoncées, il présente à la signature du chef du pouvoir exécutif un décret de distribution des

(1) A ce sujet, l'article 90 du décret du 31 mai 1862 s'exprime ainsi : « Le « ministre des finances pourvoit à ce que toute ordonnance et tout mandat de « payement, qui n'excèdent pas les crédits législatifs, soient acquittés dans les « délais et dans les lieux déterminés par l'ordonnance. »

fonds. La *distribution mensuelle des fonds* est spécifiée dans le décret du 31 mai 1862 de la manière suivante : « Chaque mois, « le ministre des finances propose au chef du pouvoir exécutif, « d'après les demandes des autres ministres, la distribution des « fonds dont ils peuvent disposer dans le mois suivant. » (Art. 61.)

Non seulement le décret de distribution mensuelle des fonds met le ministre des finances au courant des besoins périodiques de ses collègues, mais il crée aussi de sa part l'engagement de pourvoir, en temps et lieux, au payement des dépenses dont il a approuvé la distribution : en temps et lieux, car les prévisions mensuelles des ministres spécifient, en plus de l'importance des sommes ordonnancées, les époques et les lieux de payement. Conformément à ces indications sont combinés les mouvements de fonds, dont il a été parlé précédemment, entre le Trésor central et les trésoriers généraux. Dès lors, les ordonnateurs pourront émettre en sécurité leurs ordonnances dans la limite autorisée, certains de voir ces titres intégralement payés là où leur assignation a été réclamée.

Le second contrôle exercé par le ministre des finances sur les ordonnateurs consiste à s'assurer que les crédits législatifs n'ont pas été dépassés. Déjà nous avons vu, dans ce but, chaque ministre tenir pour lui-même une comptabilité des engagements et des ordonnancements de dépenses. En outre, la responsabilité ministérielle, dont nous parlerons bientôt, dresse ses perspectives comminatoires en cas d'infraction. Mais cela ne suffit pas, et le ministre des finances doit, en dernier lieu, veiller lui-même, à ce qu'aucune dépense ne puisse être effectuée sans crédit, ou avec des crédits autres que ceux de son chapitre. On ne saurait trop scrupuleusement protéger l'œuvre législative.

Le ministre des finances, dans ce but, *vise* toutes les ordonnances émises par ses collègues.

Pour effectuer ce visa, il a commencé par récapituler, à sa direction du mouvement général des fonds, le montant par chapitre, des crédits législatifs. Puis, aux éléments de ce tableau constamment à jour, il compare successivement le montant des ordonnances émises par les ministres ordonnateurs, que ceux-ci doivent dès

lors lui transmettre (1) avant de les mettre en circulation. Si ces ordonnances rentrent dans la limite des crédits législatifs et des fixations du décret de distribution mensuelle des fonds, le ministre des finances les revêt de son visa. Si, au contraire, leur montant excède, sur un chapitre ou sur un autre, la mesure des autorisations législatives, le ministre ordonnateur est prévenu que cet excédent ne saurait être admis et qu'une loi de crédits supplémentaires devra éventuellement intervenir. De même, si les fixations du décret de distribution mensuelle des fonds sont dépassées, le surplus est rejeté au mois suivant.

En un mot, aucune ordonnance ministérielle n'a cours, sans le *visa* préalable de la direction du mouvement général des fonds. Ainsi se trouve réalisée la prescription du décret du 31 mai 1862 : « Toute ordonnance, pour être admise par le ministre des finan- « ces, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert et se renfer- « mer dans la limite de la distribution mensuelle des fonds. » (Art. 83.)

Après avoir renvoyé à ses collègues les ordonnances qu'il a visées, le ministre des finances s'empresse d'en notifier le montant à chaque trésorier général, pour la partie payable dans son département. Ces extraits d'ordonnances, accompagnés d'une feuille d'autorisation de payement, se nomment *crédits délégués*. Nous verrons tout à l'heure quel usage en font les payeurs.

§ 4. — *Service des comptables. Payement des dépenses. Mandats fictifs.*

Les créanciers munis de leurs titres par les soins des ordonnateurs et les comptables dûment prévenus des payements qu'ils auront à effectuer, survient la troisième fonction (2) du ministre

(1) Il s'agit toujours, non seulement des ordonnances transmises au ministre des finances, par ses collègues, mais aussi des ordonnances mêmes du ministère des finances qui, comme les autres, passent au visa du mouvement des fonds. Car le ministre des finances, en tant qu'ordonnateur, remplit, vis-à-vis de lui-même, les mêmes attributions de contrôle qu'à l'égard de ses collègues.

(2) Les trois fonctions du ministre des finances en matière de dépenses publiques que nous avons passées en revue, consistent : 1° à aménager les fonds,

des finances consistant à acquitter matériellement les dépenses publiques.

Les comptables constituent une nouvelle classe d'agents tout à fait distincte de celle des ordonnateurs. Nous avons vu, pour les recettes, la constatation des droits séparée, dans certains cas, du recouvrement. Pour les dépenses, la séparation entre les ordonnateurs et les comptables procède du même ordre d'idée, seulement elle devient absolue et sans exception : « Les fonctions d'adminis- « trateur et d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comp- « table, » dit l'ordonnance du 14 septembre 1822. Le décret du 31 mai 1862 renouvelle, dans les mêmes termes (art. 17), la prescription de cette incompatibilité, principe fondamental de notre organisation financière. Aucun mélange de personnes ne peut donc exister entre le service qui constate les droits au profit des créanciers de l'État et le service qui en opère l'acquittement.

Quels sont exactement ces nouveaux agents auxquels va incomber le soin exclusif de payer les titres émis par les ordonnateurs. Ils se nomment caissier-payeur central à Paris et, dans les départements, trésoriers-payeurs généraux. Le trésorier-payeur général, dans chaque département, est seul responsable du service des payements vis-à-vis du ministre des finances et de la Cour des comptes. Pour le seconder, à titre subsidiaire, sont placés sous ses ordres les receveurs particuliers et les percepteurs.

Ce personnel tout entier relève directement du ministre des finances. Il n'existe plus aujourd'hui de payeurs propres à chaque ministère, comme sous l'ancien régime, où la guerre, la marine, les ponts et chaussées, la maison du roi, la maréchaussée, etc., possédaient des payeurs indépendants du *Contrôle général,* que Necker tenta vainement de lui rattacher. Au début même du siècle, jusque dans les premières années de la Restauration, les payeurs généraux de la guerre, de la marine, des dépenses diverses, etc., possédaient chacun leur caisse particulière. L'ordonnance du

conformément au décret de distribution mensuelle, de manière que toutes les dépenses soient exactement payées aux époques et aux lieux indiqués; 2° à s'assurer que les crédits législatifs ne soient pas dépassés ; 3° à acquitter matériellement entre les mains des créanciers de l'Etat le montant des sommes qui leur sont dues.

14 septembre 1822, rendue par de Villèle, réunit enfin sous l'autorité unique du ministre des finances ces démembrements irréguliers, en stipulant : « Aucune manutention de deniers ne peut être « exercée, aucune caisse publique ne peut être gérée que par un « agent placé sous les ordres de notre ministre des finances, res« ponsable envers lui de sa gestion et justiciable de notre Cour « des comptes. » L'autorité en matière de payements réside donc aujourd'hui, d'une manière exclusive, chez les subordonnés directs du ministre des finances.

Les obligations imposées à ces agents sont de trois sortes. Ils doivent : 1° s'assurer que les crédits ne sont pas dépassés ; 2° vérifier les pièces justificatives de la dépense ; 3° exiger de la partie prenante une quittance en due forme.

En laissant de côté le caissier-payeur central à Paris, étudions ces trois séries d'attributions chez le trésorier-payeur général.

Les crédits dans la limite desquels chaque trésorier général doit maintenir ses payements sont les *crédits délégués* dont nous avons parlé plus haut. L'agent départemental n'a point, en effet, à connaître de l'ensemble des crédits législatifs : il ne peut considérer que sa part spéciale. Son premier soin consiste, dès lors, à s'assurer que le lot de crédits dont le ministre des finances lui a notifié la délégation après le visa des ordonnances de ses collègues n'est pas épuisé. Sans quoi, il fermerait sa caisse : l'absence de crédits équivaut pour lui à l'absence de fonds (1).

En second lieu, le trésorier-payeur général vérifie la régularité des pièces justificatives jointes au titre de payement, pièces justificatives qui consistent en procès-verbaux d'adjudication, marchés, conventions, états de réception de travaux, toisés, métrages, décomptes de livraisons, notes, mémoires vérifiés et réglés, etc. Par leur moyen, d'abord, l'exactitude des énonciations du titre de payement est confirmée ; les erreurs de chiffres, les imputations inexactes sont évitées ou rectifiées. Mais surtout l'agent payeur se trouve à même de constater que le service a été réellement fait au profit

(1) Les ordonnateurs, nous allons le voir, peuvent quelquefois forcer la main des payeurs, mais jamais en cas de dépassements de crédits. Là, le veto du payeur est absolu et définitif.

de l'État. Là est le point essentiel. Les caisses publiques, en effet, ne doivent s'ouvrir que pour éteindre une dette régulière de l'État; le décret du 31 mai 1862 formule ainsi ce principe : « Aucun « payement ne peut être effectué qu'au véritable créancier de l'État « justifiant de ses droits et pour l'*acquittement d'un service « fait.* » (Art. 10.)

La suprématie qu'un tel contrôle attribue au ministre des finances sur ses collègues n'a pas été admise sans contestation. Lorsque de Villèle prétendit obliger les ministres ordonnateurs à joindre les pièces justificatives de la dépense à leurs ordonnances ou mandats, ceux-ci y virent, avec raison, une atteinte portée à leur autonomie. Dans le sein d'une Commission constituée à la fin de 1821 pour étudier ces points de comptabilité (1), le ministre de la guerre prétendait « qu'en sa qualité d'ordonnateur il devait con- « server, par devers lui, les pièces justificatives des dépenses qu'il « a ordonnées, parce que ces pièces, en effet, justificatives des « ordonnances qu'il a délivrées, forment les preuves de son compte « rendu au Roi et aux Chambres, parce qu'il doit y trouver, au « besoin, un moyen de défense contre les accusations ». D'ailleurs, ajoutait-il, la responsabilité du ministre ordonnateur suffit pour garantir la juste application des crédits aux dépenses. Vis-à-vis du ministre des finances, les quittances des parties prenantes suffisent également pour établir la régularité du payement. Exiger davantage serait ériger le ministre des finances en juge de ses collègues (2).

(1) Cette commission était composée des membres suivants : Mollien, Gaudin duc de Gaëte, Barbé-Marbois et Allent. Le rapport porte la date du 25 février 1822. Cette phrase, extraite des discussions, résume bien les devoirs du service des payements : « C'est dans l'intérêt de l'Etat que le ministre ordonnateur « contracte et liquide la dette, arrête le titre de créance et délivre ou fait déli- « vrer au créancier l'ordonnance ou le mandat de payement. C'est dans le même « intérêt que le Trésor effectue, ou fait effectuer, le payement, reçoit la quittance « du créancier, retire les titres de créance dont il est porteur et procure ainsi « l'extinction de la dette contractée par le ministre ordonnateur. Dans chacun « des actes qui lui sont propres, le ministre des finances et le ministre ordon- « nateur ont *pour mesure commune les crédits, pour objet commun la libéra- « tion de l'Etat.* »

(2) Ces objections contre la production des pièces de dépenses ont été développées, avec beaucoup de force dans un ouvrage paru au commencement de 1822, sans signature, intitulé ; *De la comptabilité des dépenses publiques.* Paris, 8°.

La Commission rejeta ces motifs. Les payeurs, dit-elle d'abord, ne seront pas juges, au fond, des pièces justificatives, « ils n'ont « à vérifier, lorsqu'elles sont produites, que leurs formes extérieu- « res, déterminées par les règlements sur la matière ». Ensuite, les ministres ordonnateurs pourront toujours conserver, par devers eux, toutes les pièces élémentaires, toutes les minutes des liquidations. On n'exige, de leur part, que la production de pièces, dont plusieurs sont déjà publiées et même imprimées, telles que les marchés et cahiers de charges d'adjudication. Jamais on ne réclame d'originaux ; on se contente d'expéditions.

Une fois les susceptibilités des ministres ordonnateurs écartées, la Commission démontra l'intérêt administratif et parlementaire de la mesure proposée. « N'est-il pas nécessaire ou utile, disait- « elle, que, dans la partie où ses comptes au Roi et aux Cham- « bres sont le contrôle nécessaire des comptes rendus par les « ministres ordonnateurs, le ministre des finances puisse attester « que les ordonnances n'ont été délivrées que pour des services « constatés, que leur payement a réellement servi à consommer « l'extinction d'une dette, la libération de l'État ? N'est-ce pas « donner aux Chambres la garantie qu'en aucun cas les titres de « créance ne pourront être établis, altérés, ou modifiés, après le « payement, dans les bureaux administratifs ; que les pièces jus- « tificatives, toujours établies d'après une liquidation antérieure « au payement définitif, seront jointes à l'ordonnance même et « passeront, avec la quittance du créancier, sans division ni varia- « tion, sous les yeux du ministre et de la Cour des comptes ? » (Rapport de la Commission du 25 février 1822.) En un mot, le ministre des finances, dans l'intérêt de sa responsabilité, aussi bien que dans l'intérêt du contrôle parlementaire, ne doit pas payer les yeux fermés.

La célèbre ordonnance du 14 septembre 1822, rendue sous l'inspiration de M. de Villèle, ne tarda pas, en conséquence, à sanctionner les conclusions de la Commission de 1821-1822 dans son article 10 : « Tout extrait d'ordonnance de paiement et tout man- « dat doivent, pour être payés à l'une des caisses du Trésor public, « être appuyés des pièces qui constatent que leur effet est d'ac-

« quitter, en tout ou en partie, une dette de l'État régulièrement « justifiée, » texte qui forme l'article 87 du décret réglementaire du 31 mai 1862.

La désignation des pièces justificatives à produire n'est pas laissée cependant à la discrétion des payeurs; une nomenclature officielle spécifie, par ministère et par chef de dépenses, celles qui peuvent être exclusivement réclamées. « Les pièces justificatives, mentionnées aux articles 85 et 87, sont déterminées par nature de « service, dans les nomenclatures arrêtées de concert, entre le ministère des finances et les ministères ordonnateurs. » (Décret du 31 mai 1862, art. 88.)

En somme, ce contrôle des pièces justificatives tend à prévenir l'abus de ce que l'on nomme les mandats fictifs. Les *mandats fictifs* sont des mandats dont les énonciations falsifiées masquent la dépense réelle sous le libellé d'une autre dépense. « Ce procédé « consiste à délivrer un mandat pour une dépense qui n'a pas été « faite, ou pour une dépense autre que celle qui a été faite : il sup« pose un créancier imaginaire ou un créancier complaisant qui, « associant sa complicité à celle de l'ordonnateur, consent à exa« gérer une facture, ou même à la dénaturer. » (Circulaire du ministre de l'intérieur du 25 mars 1872.)

Des exemples font mieux comprendre cette définition. Un directeur de haras, désireux de construire une serre attenant à son logement, demande au ministre des finances l'autorisation d'effectuer cette dépense de luxe, autorisation qui lui est refusée très justement. Le susdit directeur alors, persistant dans son idée, s'entend avec les fournisseurs et prélève les 8.000 ou 9.000 fr. nécessaires sur la nourriture des chevaux. Le mandat fictif présenté au payeur ne dit rien de la serre construite, mais invoque seulement la nourriture que les chevaux n'ont pas absorbée. Or, par suite de certaines énonciations dans les pièces justificatives, la fraude fut découverte. La Cour des comptes et la Chambre des députés s'en émurent (1); l'administration adressa alors à ses subordonnés

(1) Discussion du budget de 1889, séance du 27 octobre 1888.

la circulaire suivante : « *Le Ministre de l'agriculture à MM. les directeurs de dépôts d'étalons :* Un directeur de dépôts d'é-
« talons a détourné une somme de plus de 8.500 francs sur les
« rations des chevaux et l'a appliquée à des dépenses non autori-
« sées. Il n'en a tiré personnellement aucun profit... Mais il a as-
« socié tout son personnel et jusqu'aux fournisseurs à la violation
« systématique et persistante des règlements. Après une enquête
« régulière, et sur l'avis conforme du conseil d'administration,
« ce fonctionnaire a été révoqué. » (Novembre 1888.)

D'autres cas relevés par la Cour des comptes pourraient être cités. Mais le plus célèbre est celui que la Chambre des députés discuta en mars 1872 et qui motiva la retraite du ministre des finances. Voici, d'ailleurs, comment s'exprimait à ce sujet le garde des sceaux : « Un préfet avait des fonds destinés à payer les dé-
« penses de mobilier d'un asile d'aliénés. Dans l'intervalle de deux
« sessions du Conseil général, il a besoin de faire orner une cham-
« bre à coucher. N'ayant pas de crédits pour cela, il a deux
« moyens à prendre : d'abord attendre la réunion du Conseil gé-
« néral.... Mais il y avait un autre moyen, et c'est en cela que
« consiste l'abus horrible qui a été commis trop souvent et que
« nous ne pouvons trop condamner à cette tribune, c'était de
« faire un mandat fictif, c'est-à-dire d'avoir l'air de payer
« 11.000 francs pour un hospice d'aliénés, quand on employait
« ces 11.000 francs pour une chambre à coucher. » (Assemblée nationale, 9 mars 1872, discours de M. Dufaure, garde des sceaux, en réponse à l'interpellation sur les causes de la retraite de M. Pouyer-Quertier.) M. Dufaure ajoutait : « C'est un exemple entre mille (1). »

(1) En effet, les tentatives de mandats fictifs sont assez fréquentes, non pas dans le but de meubler des chambres à coucher, mais pour se mettre plus à l'aise dans ses crédits. La Cour des comptes en relève divers exemples dans ses rapports annuels. Ainsi, en comparant deux décomptes dressés à trois semaines d'intervalle pour travaux de construction d'un fort, elle s'aperçoit qu'une quantité de 89.050 mètres cubes de terrassements, énoncée dans le premier décompte, a totalement disparu dans le second. Les 89.050 mètres cubes de terrassements avaient été fictivement imaginés pour permettre d'effectuer un payement provisoire d'acompte à l'entrepreneur. (Affaire du fort de Villeras, rapport de la Cour des comptes au Président de la République pour l'exercice 1876, 12 juillet 1881.)

On comprend maintenant quel intérêt essentiel s'attache à la vérification des pièces justificatives de dépenses par les agents du ministre des finances.

Les deux premières obligations des payeurs étudiées jusqu'ici sont remplies par le trésorier-payeur général lui-même, qui seul reconnaît si la limite des crédits délégués n'est pas dépassée et si les pièces justificatives sont régulières. Une fois ces contrôles opérés, le payement matériel a lieu soit de ses mains, soit des mains de ses subordonnés, receveurs particuliers et percepteurs, ou, au besoin, receveurs d'enregistrement, des contributions indirectes, des postes, etc. Dans ces derniers cas, le titre de payement, revêtu par le trésorier général d'un *vu bon à payer*, avec désignation du comptable sur lequel l'assignation est faite (1), permet aux créanciers d'obtenir leur payement dans les localités secondaires les mieux à leur convenance.

C'est ce que le décret du 31 mai 1862 exprime ainsi : « Les re-
« ceveurs des finances et les percepteurs sous leurs ordres doivent
« faire, sur les fonds de leurs recettes, tous les payements pour
« lesquels leur concours est jugé nécessaire. Les autres receveurs
« des revenus publics peuvent être appelés à concourir de la même
« manière au payement des dépenses pour le compte des payeurs. »
(Art. 354.)

Alors le comptable, quel qu'il soit, auquel incombe le soin d'effectuer la remise matérielle des fonds, accomplit la dernière formalité qui consiste dans la vérification de la quittance de la partie prenante. A cet effet, il demande au porteur du titre les justifications d'identité habituelles, production d'une procuration en règle s'il se présente pour autrui, pièces constatant la qualité d'héritier si le titulaire est décédé, etc. (2). Ensuite, en présence même

(1) Les préposés qui payent pour le compte du trésorier général et sur son « vu bon à payer » n'ont donc plus qu'à vérifier l'identité de la partie prenante et l'authenticité de sa signature, puisque le trésorier-payeur général, avant d'apposer son « vu bon à payer », s'est assuré que le titre de payement rentre bien dans la limite de ses crédits délégués et que les pièces justificatives sont régulières.

(2) Les règles relatives au mode d'apposition des quittances par les parties prenantes sont tracées dans l'article 363 du décret du 31 mai 1862.

32

du payeur, le créancier appose sa signature *pour acquit* sur l'ordonnance ou mandat; lorsqu'il ne sait pas signer une simple croix suffit certifiée par deux témoins. Les fonds lui sont immédiatement remis.

§ 5. — *Droit de réquisition attribué aux ordonnateurs. Responsabilité des payeurs.*

Revenons sur un point intentionnellement réservé.

Quand le payeur ne juge pas régulières les pièces qui lui sont présentées, s'il élève des doutes, par exemple, sur l'identité de la partie prenante, sur l'authenticité de la signature des autorités qui ont libellé le titre de payement, lorsque certains chiffres de l'ordonnance ou du mandat ne concordent pas avec ceux des productions annexes, etc., lorsque les diverses conditions indiquées précédemment, en un mot, ne sont pas exactement remplies, que des irrégularités ou des insuffisances manifestes de justification apparaissent, le comptable s'abstient; il ferme provisoirement sa caisse. Puis, conformément aux règlements, il prévient l'ordonnateur. L'ordonnateur peut alors, s'il le juge à propos, *requérir* le payement, c'est-à-dire, forcer le comptable à payer (1).

Le droit de réquisition, en conséquence, est « le droit conféré « aux ordonnateurs d'exiger, dans certains cas, malgré le refus « du payeur, le payement des ordonnances ou mandats qu'ils ont « délivrés ».

L'ordonnateur exerce ce droit de réquisition suivant des distinctions d'espèces assez compliquées (2), qu'on peut résumer ainsi :

(1) Le décret du 31 mai 1862 dit : « Art. 91 Les payeurs ne peuvent suspen« dre un payement assigné sur leur caisse que s'ils reconnaissent qu'il y a « omission ou irrégularité matérielle dans les pièces produites, ou dans les cas « spécifiés au dernier paragraphe du présent article (défaut de disponibilité de « crédits, absence de justification du service fait, doute sur la validité de la « quittance).

« Il y a irrégularité matérielle toutes les fois que les indications de noms, de « service ou de somme, portées dans l'ordonnance ou mandat, ne sont pas « d'accord avec celles qui résultent des pièces justificatives y annexées et lors« que ces pièces ne sont pas conformes aux règlements. »

(2) Le texte du décret du 31 mai 1862 n'est pas rédigé avec une clarté suffi-

1o *Motifs du refus de payement opposé par le payeur :* pas de crédits disponibles, non-justification du service fait, contestation sur la validité de la quittance. *Suite à donner à la réquisition de l'ordonnateur :* le payement est suspendu et le payeur en réfère au ministre des finances;

2° *Motifs du refus de payement opposé par le payeur :* autre cas spécifiés en bloc par le décret du 31 mai 1862, sans désignation spéciale. *Suite à donner à la réquisition de l'ordonnateur:* le payeur passe outre au payement, sauf à rendre compte immédiatement au ministre des finances.

Ce droit de réquisition surtout, lorsqu'il entraîne une exécution immédiate, trouble singulièrement l'enchaînement logique des déductions dont nous avons poursuivi jusqu'à présent l'exposé. Il semble irrationnel et contradictoire de voir l'ordonnateur, dont la responsabilité (1) n'est ni précisée, ni sanctionnée, mis subitement en possession du pouvoir exorbitant d'ouvrir les caisses publiques, malgré les objections de leurs gardiens naturels. Sans doute, dans certains cas particulièrement délicats, le ministre des finances doit être préalablement consulté. Mais ce recours exceptionnel ne met encore en jeu qu'une responsabilité gouvernementale, mal définie elle-même. Il y a là une ombre au tableau de l'organisation étudiée jusqu'ici.

La seule excuse du maintien dans nos règlements de ces interventions arbitraires résulte du peu de fréquence de leur emploi et, par conséquent, de la rareté des abus qu'elles entraînent. Elles n'en devraient pas moins disparaître de nos codes; nous verrons bientôt que les législations étrangères savent les remplacer par des combinaisons plus rationnelles (2).

sante. Nous y renvoyons cependant, car l'article 91 constitue la règle fondamentale de cette matière délicate.

(1) Le procureur général près la Cour des comptes, dans un discours déjà cité, dit : « C'est de ce principe de la responsabilité ministérielle qu'est sortie « l'obligation pour le comptable d'acquitter, s'il en est requis par l'ordonnateur, « toute dépense qui n'est pas appuyée des justifications prescrites par l'ordon- « nance du 14 septembre 1822. » (Discours de M. Audibert, 3 novembre 1885.)

(2) Le système italien sera spécialement exposé dans le cours du prochain chapitre.

Ajoutons enfin que l'article final des lois de finances annuelles (1) n'étend ses dispositions comminatoires qu'aux seuls receveurs concussionnaires, sans parler des payeurs, tout aussi coupables cependant lorsqu'ils transgressent les autorisations législatives. C'est une lacune évidente. Les anathèmes du susdit article final devraient s'appesantir sur tous les agents chargés de l'exécution du budget, receveurs ou payeurs, indistinctement : ses rédacteurs officiels ne manqueront pas, sans doute, de le compléter, un jour, dans ce sens.

L'argent que nous avions vu sortir de la poche des contribuables est enfin arrivé à sa destination. L'exécution du budget est complète. Son *circulus* a mis en mouvement plus de 200.000 fonctionnaires en France, dont le ministère des finances, chargé du principal rôle, emploie 60.000 environ à lui seul, pour aboutir à recueillir et à dépenser annuellement trois milliards et demi de francs. Tel est l'accomplissement de l'article 52 du décret du 31 mai 1862 : « La loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires « aux dépenses présumées de chaque exercice. Il est pourvu au « payement de ces dépenses par les voies et moyens compris dans « le budget des recettes. »

(1) Le texte de l'article final de la loi des finances est cité in extenso au chapitre XI, pages 269 et 270.

CHAPITRE XXV

DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS. — PROJETS DE RÉFORME. — CONTRÔLE PRÉVENTIF

§ 1er. — Infractions commises à l'encontre des règles précédemment exposées. Salle à manger de M. de Peyronnet, en 1828. Dépassements de crédits sous le Gouvernement de Juillet. Dépassements actuels. Leur caractère. Ils incriminent spécialement les ministres qui engagent des dépenses sans crédits. — § 2. Projets de réformes proposées. Intervention des Chambres dans l'exécution du budget. Institution d'un contrôle permanent dans le sein des divers ministères. — § 3. Contrôle préventif dans les différents pays. En Angleterre, rôle du contrôleur-auditeur général, de la Trésorerie et du *Paymaster general*. Exposé de l'ensemble du service des payements en Angleterre. La Cour des comptes en Belgique. La Cour des comptes en Italie. Visa préalable des décrets et des arrêtés ministériels susceptibles d'engager des dépenses. Enregistrement des ordonnances. Mérites de cette organisation, qui pourrait être importée en France. Fin de l'exécution du budget.

L'organisation qui vient d'être décrite présente incontestablement dans plusieurs de ses parties une perfection relative (1). Ainsi on a pu voir que toute dépense en France est payée dans la limite des crédits ouverts, pour un service réellement fait, et au véritable créancier de l'État. Voilà trois résultats d'une valeur très appréciable.

Cependant, comme les dépassements de crédits n'en continuent pas moins de se produire, cela prouve qu'il subsiste dans cette organisation des lacunes, dont nous allons d'abord citer les prin-

(1) Dans le cours d'une proposition d'initiative parlementaire, un député écrit, à propos de cette organisation : « Est-ce que le législateur, en instituant ce « merveilleux mécanisme, a cherché simplement à faire une machine de luxe, « qui donnât aux générations futures la plus haute idée de notre civilisation « administrative ? Est-ce de la forme ou du fond qu'il s'est préoccupé ? » Peut-être l'auteur, dans l'intérêt de sa thèse, n'a-t-il pas suffisamment reconnu la perfection relative du système actuel, qu'il s'agit uniquement de pousser plus loin.

cipaux exemples. Puis, nous indiquerons les remèdes proposés par différents projets de réforme. Enfin, les enseignements des législations étrangères seront mis à profit.

§ 1er. — *Histoire des dépassements de crédits.*

Le garde des sceaux de Peyronnet (1), ayant transporté, à la fin de 1827, dans une aile annexée à l'hôtel de la place Vendôme, du côté de la rue de Luxembourg (aujourd'hui rue Cambon), les employés installés jusque là au premier étage du bâtiment principal, fit aménager, dans ce premier étage devenu libre, des appartements de réception, notamment une très belle salle à manger. Il n'eut pas le temps, d'ailleurs, de recevoir les députés à dîner dans cette salle à manger. Les mémoires des réparations n'étaient pas même liquidés, encore moins soldés, par conséquent, à son départ du ministère, le 3 janvier 1828. Cependant son successeur, Portalis, découvrant que les travaux avaient été entrepris sans crédit, refusa, avec plus ou moins de bonne volonté, d'ordonnancer leur montant (179.865 fr.) et s'adressa au parlement pour obtenir un crédit supplémentaire.

Nécessairement, la demande de crédit supplémentaire ainsi formulée ex abrupto par le nouveau ministère souleva l'émotion des députés. La dépense avait donc été effectuée sans crédit ! C'était le cas d'engager la responsabilité personnelle du titulaire déchu ! On invoqua la loi du 25 mars 1817 ; mais comme les articles de cette loi ne font que poser la question de responsabilité sans la résoudre, malgré de longs débats, les Chambres ne parvinrent pas à déterminer la sanction qu'ils comportaient. Finalement, la *caisse du sceau des titres,* sorte de fonds secret, laissé alors en

(1) M. de Peyronnet partageait l'impopularité du ministère de Villèle, avec lequel il se retirait; telle fut la cause principale du retentissement donné à l'affaire de sa salle à manger, que les partis grossirent à plaisir. De Villèle, depuis sept ans président du Conseil, auteur des lois sur le sacrilège, la censure, la presse, du projet sur le droit d'aînesse, etc., avait amassé sur sa tête une animosité peu justifiée aux yeux de la postérité, dont son collègue, de Peyronnet, fut victime en cette occasion.

dehors du budget (elle y fut rattachée plus tard) (1), dont les produits alimentaient la liste civile, se chargea de payer clandestinement les 179.865 francs dépensés sans crédits. L'affaire se trouva ainsi éteinte.

Au point de vue qui nous occupe, il est essentiel déjà de remarquer que cet incident de la salle à manger de M. de Peyronnet, une des plus célèbres, sinon des plus graves atteintes portées à la réglementation budgétaire, n'incrimine nullement le fonctionnement du service des dépenses. Aucune somme, en effet, ne fut payée sans crédit. Le ministre seul eut le tort personnel de faire des commandes non autorisées, mais aucune caisse publique ne s'ouvrit indûment. Ce fut même parce que les entrepreneurs n'étaient pas payés qu'on s'empressa, en 1829, au moyen des fonds secrets, de « satisfaire des créanciers, dont les travaux et fourni- « tures avaient accru la valeur d'une propriété de l'État ». (Rapport sur la loi des comptes de l'exercice 1828, présenté à la Chambre des députés par F. Lefebvre, le 5 novembre 1830.)

En 1830, par exemple, pendant les jours d'émeute du mois de juillet, le caissier central du Trésor n'hésita pas à livrer les fonds de sa caisse, 371.051 francs, sur ordonnances directes, émises sans crédit par M. de Montbel, ministre des finances, pour solder les distributions faites aux troupes qui soutenaient la cause de Charles X.

D'autres cas, relativement moins importants, de payements sans crédits pourraient être extraits de notre histoire financière. On en trouve la liste, à peu près complète, dans le tableau des découverts du Trésor (2), où lesdites dépenses ont été classées, faute de ratification législative.

(1) La caisse du sceau des titres fut réintégrée dans le budget, en recettes et en dépenses, en vertu des articles 13 et 14 de la loi du 29 janvier 1831.

(2) Compte général des finances. Développement des découverts du Trésor :

....

Distributions d'argent faites aux troupes pendant les journées de juillet 1830 (dépense non allouée sur l'exercice 1830)........ 371.051 fr.

Payements pour l'arriéré de la guerre (dépense non allouée sur l'exercice 1832).. 270.560 fr.

Payements de créances d'exercices périmés concernant le ministère de la guerre, non allouées en dépenses sur l'exercice 1838.. 16.150 fr.

De nos jours, le fait se renouvelle fréquemment sans plus causer d'émotion. Nous avons cité déjà (1) les 5.744.000 francs de crédits complétementaires demandés, par le projet de loi de règlement de l'exercice 1882, pour régulariser la dépense de pareille somme effectuée sans crédit, en Tunisie. L'infraction trouvait une certaine excuse dans la nature particulière des règlements qui régissent les armées en campagne (2).

Plus récemment, un dépassement de crédit, moins digne d'indulgence, trouva grâce devant les Chambres. Les chapitres 20 et 24 du ministère de la marine, intitulés : *Achats de bâtiments à l'industrie privée* et *Achats de torpilleurs*, dotés primitivement, pour l'exercice 1888, d'un crédit de 6.800.000 fr., supportèrent, à la fin de l'année, le poids d'une dépense effective de 15.040.000 fr., ce qui constituait un dépassement de crédits de 8.240.000 fr. Le fait était patent, inexcusable; les agissements du ministre de la marine furent unanimement blâmés. Quelques membres invoquèrent même les termes de la loi du 15 mai 1850 pour mettre en cause sa responsabilité pécuniaire. Mais la majorité plus conciliante régularisa le passé par un vote de crédits supplémentaires, que le rapporteur justifiait ainsi : « La Commission, son rapport « en fait foi, n'a entendu jeter aucun manteau sur les fautes de « l'administration de la marine. Elle n'a pas songé, un seul instant, à

Dépense du ministère des affaires étrangères non allouée dans le règlement de l'exercice 1840 .... 5.000 fr.

Le discours prononcé par M. Audibert, procureur général près la Cour des comptes, le 3 novembre 1885, explique, avec détails, la nature de chacun de ces dépassements.

(1) Voir chapitre XVII. La loi de règlement du 14 juin 1891 a ratifié définitivement ces crédits complémentaires.

(2) Les gouverneurs des colonies, sans attendre l'arrivée des ordonnances de délégation, ouvraient autrefois, à leur gré, par arrêtés provisoires, des crédits aux ordonnateurs secondaires. Les payements s'effectuaient ainsi, aux colonies, avant qu'on sût s'il existait ou non des disponibilités sur les crédits votés par le parlement. Un décret du 16 mai 1891 s'est efforcé de mettre plus d'ordre dans cette partie du service. Désormais, ce n'est plus *qu'au début de l'exercice*, en attendant l'arrivée des ordonnances de délégation délivrées par le ministre des colonies et des extraits adressés par le ministre des finances aux trésoriers-payeurs, que les gouverneurs pourront ouvrir d'office des crédits provisoires. Une fois le début de l'exercice passé (terme bien vague, sans doute), la règle stricte, telle qu'elle est appliquée en France, deviendra obligatoire, sauf encore certains cas exceptionnels. (Rapport et décret du 16 mai 1891.)

« excuser les dépassements de crédits, au contraire. Les dépasse-
« ments de crédits, personne ne les a contestés... Mais, à côté de
« l'administration de la marine, *il y a des fournisseurs qui at-
« tendent le payement de dettes exigibles.* Pouvons-nous expo-
« ser l'État à des revendications bien fondées ?... » (Séance du 5 novembre 1887.) (1).

Ici donc encore, aucun payement ne fut effectué sans crédit ; ni ordonnateur, ni détenteur de deniers publics n'excédèrent la limite de leurs autorisations légales. Comme le dit le rapporteur, les créanciers durent attendre le vote d'un crédit supplémentaire pour obtenir l'émission et le payement d'ordonnances à leur profit. Le ministre s'était seul compromis par des commandes inconsidérées.

Le même ministère de la marine appliqua encore en 1894 une somme de 317.000 fr. sans crédits aux transformations de coques et modifications des appareils moteurs des bâtiments. « Ces tra-
« vaux n'étaient pas prévus au moment du budget : l'administra-
« tion de la marine les a exécutés et nous demande aujourd'hui
« de bien vouloir lui donner la somme nécessaire *pour en payer
« le prix.* » (Sénat. Séance du 17 mars 1894.) Toujours donc l'infraction se heurte au fait du payement. Malheureusement, ce payement devient alors à peu près inéluctable : c'est la carte forcée. Bien que les ordonnateurs n'aient pas délivré de titres de payement, ni surtout que les payeurs n'aient pas ouvert leurs caisses, les créanciers sont là, qu'il faut bien satisfaire.

Constatons, d'ailleurs, qu'aujourd'hui la majorité des demandes de crédits additionnels s'appliquent à des dépenses déjà engagées ou même déjà consommées, sans crédits préalables. Voilà qui incrimine le système d'une manière plus étendue et plus grave encore que ne pouvaient le faire les précédentes citations de cas isolés. Aussi les rapporteurs des commissions législatives déplorent-ils « les abus intolérables, en vertu desquels les admi-

(1) Un autre crédit de 6.750.000 fr., voté en 1888, avait couvert un dépassement d'égale somme commis par le ministre de la guerre sur les travaux extraordinaires de fortifications. « L'opération était absolument irrégulière, dit « le rapporteur de la Commission des finances du Sénat ; c'est cette irrégularité « que le vote des 6.750.000 fr. a pour but de faire disparaître. Votre Commis- « sion estime qu'il aura suffit de la signaler pour en empêcher le retour. » (31 mars 1888.) Le crédit supplémentaire, en effet, permit de payer la dépense,

« nistrations engagent sciemment et volontairement des dépenses « nouvelles sans avoir préalablement obtenu du parlement les « fonds nécessaires ». (Lire les rapports de M. Camille Pelletan sur les crédits additionnels en 1898 et en 1899).

Le rôle des représentants du pays ne consiste plus, dans ce cas, qu'à ratifier après coup des services accomplis, afin de ne pas laisser les créanciers attendre en vain leur payement.

L'abus des dépassements de crédits provoque donc très justement des projets réformateurs.

§ 2. — *Projets de réforme à l'ordre du jour.*

Tous ces projets visent à peu près exclusivement les *engagements* de dépenses. C'est là, en effet, nous l'avons vu, que se trouve le point faible. Les mailles résistent suffisamment bien à l'endroit des ordonnancements et du payement, mais elles cèdent presque toujours à l'endroit des dépenses engagées.

La comptabilité nouvelle de la loi du 26 décembre 1890 ne brille, jusqu'ici tout au moins, comme il a été dit (1), que par ses bonnes intentions. Le champ demeure donc ouvert pour la renforcer.

En premier lieu, la responsabilité ministérielle, rendue effective, pourrait refréner les entraînements irréguliers. Déjà, d'ailleurs, la responsabilité ministérielle est inscrite dans nos codes financiers. Au début même de la Restauration, la loi du 25 mars 1817 stipulait : « Art. 151. Ils (les ministres) ne pourront, sous leur « responsabilité, dépenser au delà de ce crédit. Art. 152. Le mi« nistre des finances ne pourra, sous la même responsabilité, « autoriser les payements excédant..... » Le décret du 31 mai 1862 traduit en meilleurs termes cette prescription originelle : « Art. 41. Les ministres ne peuvent, sous leur responsabilité, « dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux. Art. 42.

(1) Voir pages 483 et suivantes.

« Le ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité, auto-« riser les payements excédant les crédits ouverts à chaque minis-« tère. » Deux responsabilités ainsi sont en jeu, celle des ministres ordonnateurs et celle du ministre des finances. La loi de 1850 ajoute plus brutalement : « Toute dépense non créditée... sera « laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. » (Loi du 15 mai 1850, art. 9.)

Le seul défaut de ces textes comminatoires est de manquer de sanction. Si les ministres agissaient toujours par eux-mêmes, si des cas bien précis d'infraction personnelle pouvaient être constatés à leur charge, les lois de 1817 et 1850 ne demeureraient probablement pas lettre morte. Mais ces cas précis et personnels ne se présentent jamais ; car les ministres justifient d'opérations que, le plus souvent, ils ne connaissent pas bien ; ils répondent d'employés qu'ils n'ont pas nommés, qu'ils ont trouvés et laissent en place. Dès que quelqu'un a tort sur un point quelconque du territoire, le ministre a tort, disait M. Thiers. Comment préciser cette situation insaisissable ? De quelle pénalité frapper des faits tellement distincts de leur auteur ? Aussi M. Dufaure, recueillant les souvenirs de sa longue carrière parlementaire, pouvait-il dire, en 1872, avoir déjà vu proposer infructueusement cinq ou six lois sur la responsabilité ministérielle. Depuis 1872, de nouveaux projets ont été mis sur le chantier (1) sans aboutir davantage ; de nouvelles occasions ont surgi de résoudre la question, qui n'en continue pas moins à demeurer dans le même état d'incertitude (2).

La loi de 1850 elle-même, malgré l'énergie apparente de sa rédaction, n'indique ni quelle autorité prononcera la sentence, ni quel tribunal poursuivra le débet, ni si l'on frappera de la même manière les dépassements de crédits intentionnels, les prévarications, les simples irrégularités, ni si les circonstances atténuantes

(1) Voir notamment un projet d'initiative parlementaire en 1882 et un rapport à son sujet en 1883. (Rapport de M. Antonin Dubost sur la proposition de M. Guichard.)

(2) On peut consulter avec fruit, au sujet de la responsabilité ministérielle, un discours prononcé par M. Audibert, procureur général près la Cour des comptes, le 3 novembre 1885, qui se trouve inséré dans le recueil de ses discours. (Imprimerie nationale, 1887.)

seront admises, ni ce que l'on fera lorsque plusieurs millions de francs seront en litige à l'encontre de ministres sans fortune, etc. Un vague forcé règne dans ses dispositions, qui planent à l'état de menace mal définie sur la tête des ordonnateurs. « La respon- « sabilité ministérielle ressemble à Croquemitaine, » disait dernièrement un député (1). Cependant, un jour peut arriver où l'interprétation de la loi de 1850 s'établisse au préjudice de quelque ministre imprudent. Mais jusqu'à nouvel ordre la barrière qu'elle oppose aux dépassements de crédits n'existe qu'en imagination.

D'autres projets, plus pratiques en apparence, voudraient substituer, pendant l'exécution du budget, la suprématie des Chambres mêmes à la suprématie actuelle du ministre des finances. Ils rappellent, avec complaisance, que les assemblées de la Révolution avaient soumis les ordonnateurs à leur juridiction par l'intermédiaire des comités de trésorerie et des bureaux de comptabilité ! Lorsque de nouveau, disent-ils, le pouvoir législatif dirigera personnellement le service des dépenses, les dépassements de crédits ne seront plus à craindre. « Dans notre organisation ac- « tuelle, les comptables sont contrôlés de toute façon. Les ordon- « nateurs, qui disposent seuls des crédits votés par les Chambres, « ne le sont pas. Le bureau de comptabilité comble cette lacune.. « Le vote du budget est un leurre, si la Chambre se désintéresse « de son exécution... Les ministres ont toute facilité, grâce à l'é- « lasticité des chapitres, pour engager des dépenses non auto- « risées. (Proposition de loi de M. Brisson, reprise par M. Rivière, 18 novembre 1882.)

Un autre projet, sans aller jusqu'à dépouiller le gouvernement de son rôle essentiel, l'exécution du budget, demande, tout au moins, que les commissions législatives ne se désintéressent plus de cette exécution, comme elles le font maintenant. Leurs pouvoirs pourraient être prolongés par une délégation, analogue à la commission départementale des conseils généraux, laquelle délégation contrôlerait les ministres ordonnateurs, surveillerait la marche des dépenses engagées, examinerait les demandes de crédits ad-

(1) Chambre des députés. Séance du 23 janvier 1896. Discours de M. Delbet.

ditionnels, etc. Subdivisée en sous-commissions réunies au siège de chaque ministère, elle suivrait d'aussi près que possible l'exécution du budget, sans empiéter sur le rôle du pouvoir exécutif. Ce programme très séduisant, on le voit, et très bien exposé, dans un rapport de M. Gaston Bozérian, du 14 mai 1895, ne fait que confirmer, avec développements, les attributions actuelles de la commission du budget en matière de crédits supplémentaires : à leur occasion, celle-ci peut déjà exiger des ministres tous les renseignements possibles, spécialement sur les dépenses engagées. D'ailleurs, la Chambre a stipulé que l'état de ces dépenses engagées lui serait communiqué périodiquement (ordre du jour du 23 juin 1894). Sans doute, la commission du budget ne pousse peut-être pas assez loin aujourd'hui l'exercice de son mandat de contrôle; elle pourrait mieux profiter de la prise qu'offrent incessamment les infractions répétées des ministres ; elle devrait saisir les parlements des questions de responsabilité avec plus de rigueur et de célérité. Mais pour obtenir ce surcroît de zèle, faut-il répartir ses membres en onze sous-commissions ? Et si, d'un autre côté, ces onze sous-commissions installées au siège de chaque ministère prenaient leur rôle au sérieux, ne risqueraient-elles pas d'éclipser l'autorité du ministre travaillant à côté d'elles ? L'idée, très bonne intrinsèquement, demeurera donc, dans l'application, sans portée, ou bien même deviendra périlleuse.

D'une manière générale, d'ailleurs, le contrôle, pendant le cours de l'exécution du budget, ne saurait ni constitutionnellement, ni pratiquement, appartenir au parlement : constitutionnellement, l'exécution du budget appartient au gouvernement, et pratiquement la toute-puissance du parlement l'empêche d'intervenir, en raison même de sa toute-puissance, sans empiéter.

D'autres projets organisent ce contrôle dans le sein même du pouvoir exécutif. L'un d'eux propose de créer, auprès de chaque ministre, un bureau de contrôle préventif dirigé par des inspecteurs des finances. Ce serait le ministre des finances lui-même, au moyen de ses délégués, qui pénétrerait dans le détail des affaires de chaque administration et s'assurerait que les crédits y reçoivent une affectation régulière. Le susdit bureau de contrôle

préventif, dirigé par un inspecteur des finances « aurait pour « mission de veiller scrupuleusement au respect des lois et règle- « ments..... Tous les projets de dépenses des divers services admi- « nistratifs lui seraient communiqués. Il devrait les vérifier au « point de vue de la légalité et de la sincérité, et ce n'est qu'après « s'être assuré de la parfaite conformité de l'acte avec les pres- « criptions législatives qu'il apposerait le visa de contrôle sur la « pièce... Il ne doit avoir qu'une mission : être le gardien de la « loi de finances, en faire respecter la lettre et l'esprit... Il dit « purement et simplement que les mesures sont légales, que les « imputations proposées sont régulières et qu'elles sont faites dans « la limite des crédits... » (Proposition de loi présentée par M. Pradon, député, 17 mai 1888. Rapport favorable de la Commission d'initiative, 10 juillet 1888.)

Plus récemment, une autre proposition de loi, après avoir exposé comment le ministre des finances ne sait pas actuellement ce que dépensent ses collègues, encore moins ce qu'ils engagent de dépenses pour l'avenir, conclut à la nécessité « d'instituer, au mi- « nistère des finances, une direction générale du contrôle des dé- « penses publiques, ayant pour mission de vérifier le motif légal « et la justification de chaque dépense, de s'assurer qu'aucune loi « n'a été violée, que la somme à payer n'excède pas les ressources « du budget et a été imputée régulièrement ». Subsidiairement, on placerait à la tête de la comptabilité de chaque ministère un fonctionnaire nommé par le ministre des finances, sur la proposition du ministre auquel le bureau ressortit. (Proposition sur l'unification de la comptabilité publique, du 10 mai 1890.) (1).

Le même sentiment inspirait M. Peytral, ministre des finances, lorsqu'il proposait officiellement, en 1888, de centraliser dans ses mains la direction des bureaux de comptabilité de tous les ministères, afin de suivre d'aussi près que possible, par lui-même, les opérations d'ordonnancements et même d'engagements de dépenses

(1) Voir, en plus de cette proposition de MM. Antonin Proust et Gotteron, députés, le rapport sur le règlement de l'exercice 1882, rédigé par M. Félix Faure, député, contenant un chapitre intitulé : *Principes de comptabilité législative*. (3 mars 1890.)

de ses collègues. Ce projet, copié sur le système qui fonctionne en Italie (1), a été abandonné, à la suite du changement de titulaire du portefeuille des finances.

Renforcer la puissance du ministre des finances, lui conférer sur les autres ministres une suprématie effective, réaliser chez nous l'exemple du Bureau de trésorerie en Angleterre, tout cela, on s'en souvient, faisait l'objet des conclusions du début de ce livre (2). Nous ne pouvons donc encore ici qu'approuver les tentatives formulées dans ce sens.

Mais, en France, l'autorité du ministre des finances s'étendra-t-elle jamais au delà des limites actuelles? Les autres ministres supporteront-ils son intrusion trop intime dans leurs affaires? Que la comptabilité générale des finances centralise les opérations de l'État, que le mouvement général des fonds vise les ordonnances, que les payeurs vérifient les pièces justificatives de chaque dépense, que l'exposé des motifs et le projet de loi du budget soient préparés par le ministre des finances seul, ces diverses préséances, acceptées aujourd'hui et passées dans les mœurs administratives, ne soulèvent pas d'objections. La question de savoir si l'on peut aller plus loin apparaît moins clairement. Même président du Conseil, le ministre des finances n'ose pas profiter de sa prééminence pour réprimer les abus qui se perpétuent autour de lui. La loi de 1890 sur les dépenses engagées reçoit, on le sait, une application assez peu empressée. Il est donc fort à craindre que, soit par raisons politiques, soit même par attachement inavoué aux dépassements de crédits, les ministres ordonnateurs se prêtent de très mauvaise grâce aux extensions du contrôle financier. La réforme, dans cet ordre d'idées, si désirable soit-elle, a grande chance d'échouer.

Recherchons, dès lors, en dehors du parlement et du ministre des finances, s'il n'existe aucun exemple de contrôle préventif à nous approprier.

(1) Voir plus loin le système italien.
(2) Voir chapitre III, pages 89 et suivantes.

§ 3. — *Organisation du contrôle préventif en Angleterre, en Belgique, en Italie.*

En Angleterre, un fonctionnaire supérieur, inamovible, en ce sens que, nommé par la Reine, il ne peut être révoqué que sur l'initiative d'une adresse des deux Chambres, le *contrôleur-auditeur général*, préside au service des dépenses. Antérieurement au siècle actuel, l'Échiquier était exclusivement chargé du service de la vérification des comptes, soit en cours d'exécution du budget, soit après la clôture de l'exercice. En 1785, Pitt détacha de l'Échiquier le jugement des comptes des comptables et le confia à un corps spécial, nommé *Audit-office*. En 1834, l'Échiquier perdit encore l'attribution qui lui restait de contrôler les opérations en cours d'exercice et le contrôleur général fut chargé de ce soin. Enfin, en 1865, le contrôle des deniers en cours d'exercice et le jugement des comptes des comptables après sa clôture (1) furent réunis tous deux dans les mains d'un fonctionnaire unique, doté d'une haute situation, le contrôleur-auditeur général, auquel est adjoint un assistant-contrôleur-auditeur général.

Aucune *issue*, c'est-à-dire aucune sortie des fonds déposés en compte courant à la Banque d'Angleterre, au nom de l'Échiquier (2), ne peut avoir lieu sans la signature du contrôleur-auditeur général. Celui-ci reçoit, au fur et à mesure des besoins, les réquisitions du bureau de Trésorerie. Après avoir examiné ces réquisitions, s'il est satisfait de leur correction, s'il reconnaît qu'elles sont conformes au vote du parlement, il contre-signe l'ordre de laisser sortir les fonds de l'Échiquier.

Dès ce début, nous constatons donc, en Angleterre, l'existence d'un agent supérieur, indépendant, puisque les Chambres seules peuvent provoquer sa révocation, chargé de veiller à la stricte

(1) Voir au chapitre XXIX, relatif au jugement des comptes des comptables, le rôle spécial du contrôleur-auditeur général.

(2) Le nom de l'Echiquier qui subsiste toujours signifie couramment le Trésor anglais. Mais l'institution même de l'Echiquier a été supprimée, comme nous l'avons dit, en 1834, d'une manière complète.

exécution des volontés du parlement. Tout le service des dépenses est placé sous sa haute surveillance.

Ce service, dans son ensemble, mérite d'être exposé sommairement. Déjà, nous en avons indiqué le côté saillant, en parlant des relations de l'État avec la Banque d'Angleterre, laquelle encaisse les recouvrements opérés par les diverses administrations fiscales, effectue les mouvements de fonds du Trésor et met, par son compte courant, les ressources nécessaires à la disposition des agents chargés du payement des dépenses.

Il vient d'être dit que le contrôleur-auditeur général peut seul autoriser la sortie des fonds du compte de l'Échiquier, à la suite des réquisitions de la Trésorerie. Les autorisations de sortie qu'il délivre sont des autorisations en bloc, que le bureau de Trésorerie subdivise, au fur et à mesure de ses besoins, en *ordres de crédit* partiels, émis en conformité des demandes journalières des départements ministériels et délivrés au profit, non pas des créanciers directement, mais du *paymaster general*.

Autrefois, différents *paymasters* avaient été institués. Aujourd'hui, les fonctions de payeur sont concentrées dans les mains d'un seul agent, le *paymaster general* (1), haut fonctionnaire, membre du ministère, titulaire à la Banque d'Angleterre (2) d'un compte particulier alimenté au moyen des sorties de fonds du compte de l'Échiquier (3). Les parties prenantes avisées par la Trésorerie se présentent munies de leur lettre chez le *paymaster*

(1) Les administrations fiscales, douanes, revenu intérieur, postes et télégraphes, etc., peuvent prélever, sur le montant de leurs recettes, les payements qui les concernent. Elles ont, à cet effet, à la Banque, un compte personnel, compte d'attente, où elles versent leurs produits bruts et dont elles retirent les fonds nécessaires à leurs propres dépenses. Le solde de ces comptes entre seul au compte de l'Echiquier.

(2) A côté du compte de l'Echiquier, ouvert au Trésor par la Banque d'Angleterre, celle-ci ouvre à différents agents financiers des comptes particuliers, tels que le compte du *paymaster general* et ceux des administrations financières, dont nous avons parlé.

(3) Le *paymaster general* conserve, dans ses caisses, les fonds nécessaires aux payements quotidiens et laisse le surplus en dépôt à la Banque d'Angleterre, à son compte spécial, pour y puiser suivant ses besoins, ou pour effectuer les gros payements, par voie de virement, avec les comptes des banquiers particuliers, chargés de toucher, au profit de leurs clients, des sommes importantes, comme il va être exposé.

general, qui, de son côté, a reçu des ministères ordonnateurs un avis correspondant relatif aux mandats émis. Le payement a lieu après vérification des pièces justificatives de la dépense, sur quittance du créancier.

Un seul payeur général, résidant à Londres, effectue ainsi la totalité des payements du royaume (sauf le payement des arrérages de la dette confié à la Banque et quelques autres exceptionnels) : c'est la singularité du système anglais. Nous sommes loin des 86 trésoriers-payeurs généraux et de la multiplicité des payeurs sous leurs ordres, qui mettent, en France, l'argent à la portée des créanciers. L'existence de ce *paymaster general* unique à Londres semblerait même invraisemblable, si l'on ne savait combien les Anglais font usage des banques particulières. Par l'intermédiaire de ces banques particulières, chaque titulaire, quelque éloigné qu'il soit de la capitale, encaisse son titre de payement aux guichets du *paymaster general*, et en reçoit le montant par le crédit de son compte de dépôt. Tout au plus, dit un haut fonctionnaire français chargé sur ce point d'une enquête en Angleterre, des arrangements spéciaux sont-ils pris en faveur de quelques petits créanciers, vivant dans un village retiré, d'un soldat pensionné, par exemple, auquel l'usage des comptes de banque, si commun cependant, est demeuré inconnu; une autorisation spéciale lui permet alors de toucher son mandat à une caisse publique voisine de sa résidence. Le payement des sommes importantes s'opère, la plupart du temps, au moyen de virements d'écritures effectués à la Banque d'Angleterre entre le compte du *paymaster general* et le compte personnel du créancier.

Cette organisation se distingue donc par sa très grande simplicité et son extrême économie, lesquelles forment « le point véritablement admirable du système financier de la Grande-Bretagne ».

En résumé, l'Angleterre confie le service des dépenses publiques à la suprématie d'un contrôleur-auditeur général, indépendant du pouvoir exécutif, chargé de faire respecter les ordres du parlement. Corrélativement, le bureau de Trésorerie, dont l'autorité sur les autres départements ministériels est prépondérante et incontes-

tée, se trouve investi du droit de régler les ordonnancements ministériels. Les dépassements de crédits ne sauraient guère se produire avec une telle organisation et, de fait, ils demeurent à peu près inconnus chez nos voisins. Les statistiques budgétaires produites précédemment à l'occasion des crédits additionnels (1) le prouvent amplement.

Dans d'autres pays, en Belgique et en Italie, l'organisation du contrôle préventif est confiée à la Cour des comptes.

En Belgique, d'abord (2), l'article 14 de la loi du 27 octobre 1846, sur la comptabilité publique, s'exprime ainsi : « Aucune « ordonnance de payement n'est acquittée par le Trésor qu'après « avoir été munie du visa de la Cour des comptes. » Les ordonnateurs soumettent donc, préalablement à toute autre opération, leurs ordonnances au visa de la Cour des comptes, lequel visa n'est apposé qu'après reconnaissance de la régularité desdites ordonnances. La Cour des comptes possède, à cet égard, la plus extrême latitude d'appréciation. A l'époque de la discussion de la loi du 27 octobre 1846, on proposa de limiter les cas de refus aux dépassements de crédits, aux imputations irrégulières, aux mandats fictifs, etc. Bien que le champ demeurât encore large, la chambre n'admit pas ces restrictions, afin, dit-elle, de ne pas amoindrir un contrôle nécessaire, en le limitant, ou en le définissant. Le visa ou le non-visa ne sont, dès lors, subordonnés à aucune condition spéciale. La Cour, en outre, peut réclamer toutes pièces justificatives pour éclairer sa religion et pour appuyer les observations que la Constitution lui permet de transmettre aux Chambres.

Ce dernier cas se présente, en effet, lorsque le visa est refusé. Le Conseil des ministres commence par en délibérer. S'il croit devoir passer outre, la Cour est obligée d'enregistrer, mais *avec réserves* (3), lesquelles réserves sont soumises aux Chambres accompagnées d'observations motivées. Les Chambres deviennent

(1) Voir pages 381 et 382.

(2) Au sujet de la Cour des comptes en Belgique, lire l'instructif ouvrage de M. Victor Marcé, auditeur à la Cour des comptes, ancien élève de l'Ecole des sciences politiques, publié en 1892, in-8° de 208 pages.

(3) C'est l'ancien enregistrement en lit de justice, avec cette profonde différence que la Cour peut en appeler aux représentants du pays.

par là juges du conflit en dernier ressort. « Lorsque la Cour ne « croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont « examinés en conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il « doit être passé outre au payement, sous leur responsabilité, la « Cour vise avec réserves. Elle rend compte de ses motifs dans « ses observations annuelles aux Chambres. » (Loi belge du 27 octobre 1846, art. 14.)

L'originalité du système belge consiste uniquement dans cette substitution du visa de la Cour des comptes au visa du ministre des finances qui fonctionne chez nous. Mais une telle substitution ne manque pas d'importance; car la Cour des comptes représente une magistrature indépendante, dont l'autorité, doublée éventuellement par celle du parlement et par la publicité de ses injonctions, inspire aux ordonnateurs un respect justifié. Il suffit aux ministres, dit M. Victor Marcé, d'agiter devant les solliciteurs le spectre de la Cour des comptes pour se garder de beaucoup d'entraînements. « Si, dans certains cas, le contrôle est une gêne pour « les ministres, dans d'autres circonstances, ces hauts fonction- « naires s'en prévalent pour se refuser à prendre des décisions « qu'on sollicite de leur bienveillance, » a observé la Cour des comptes elle-même.

En plus, l'auteur constate que, dans un assez grand nombre de cas, le contrôle préventif réussit à empêcher des dépenses irrégulières, soit que les ministres y renoncent spontanément, soit que le Conseil des ministres ou le parlement confirment le *veto* de la Cour. Souvent aussi, d'ailleurs, pour éviter tout conflit, la Cour lève ses réserves, moyennant la promesse que l'infraction ne se renouvellera plus.

Ajoutons que le système belge fonctionne en Hollande, en Portugal, au Chili, au Japon et en Italie.

Mais l'Italie, en plus des ordonnancements et des payements, confie à sa Cour des comptes le soin de contrôler les engagements mêmes de dépenses, engagements qui recèlent, on le sait, les abus particulièrement suspects.

Au point de vue des ordonnancements d'abord, la loi italienne s'exprime ainsi : « Chaque ordonnance signée par le ministre ou

« son délégué est transmise à la Cour des comptes, qui l'enre-
« gistre et y appose son visa, après s'être assurée que cette ordon-
« nance ne viole aucune loi et que la somme n'excède pas la limite
« du crédit y relatif. » (Loi sur la comptabilité publique du 17 février 1884.) En conformité de cette prescription générale, un article suivant dispose que « en aucun cas et sous la plus stricte
« responsabilité personnelle du trésorier central et de tous les tré-
« soriers provinciaux, caissiers et percepteurs, il ne sera payé une
« somme quelconque dont les ordonnances n'auront pas été visées
« à la Cour des comptes ». (Art. 46 et 57.)

Lors donc qu'un ministre a signé une ordonnance de payement, et que le chef de comptabilité, institué au sein de chaque ministère, l'a contresignée, ladite ordonnance transmise à la Cour des comptes italienne, est enregistrée et visée dès qu'il a été reconnu que la loi n'est pas violée, que les imputations de chapitre et d'exercice sont régulières et que le crédit n'est pas dépassé. Par ce visa, la Cour des comptes d'Italie ne fait jusqu'ici que remplir, vis-à-vis des ordonnateurs, le rôle attribué en France à la direction du mouvement général des fonds du ministère des finances et, en Belgique, à la Cour des comptes.

Toutes les fois que le refus d'enregistrement opposé par la Cour provient de l'insuffisance des crédits ou d'une imputation de chapitre irrégulière, l'ordonnance est annulée, sans qu'il soit permis, comme dans les autres cas, de recourir à l'enregistrement *con riserva* (1).

A cette première attribution préventive exercée à l'égard des ordonnances de payement, la Cour des comptes italienne en joint une autre très caractéristique et nouvelle pour nous.

Tous les décrets royaux (2), tous les arrêtés ministériels, tous

(1) *Revue politique et parlementaire* du 10 mars 1896. Article de M. Lampertico, sénateur d'Italie.

(2) La loi du 14 août 1862 stipule que tous les décrets royaux, sans distinction, seront communiqués à la Cour des comptes. « Art. 13. Tous les décrets « royaux, quel que soit le ministre de qui ils émanent, et quel qu'en soit l'objet, « sont présentés à la Cour des comptes, pour qu'elle y appose son visa et en « fasse l'enregistrement. » Cependant, les décrets qui ont trait à la dissolution des conseils communaux, aux permis de mariage, à la concession de l'*exequatur*,

les actes gouvernementaux, en un mot, susceptibles d'engager les finances de l'État, tels que marchés, mises en adjudication, contrats de gré à gré, nominations d'employés, concessions de pensions, organisation de personnel, etc., sont, préalablement à leur exécution, communiqués à la Cour des comptes, qui doit contrôler leur conformité avec les prescriptions législatives.

Suivant les résultats de son examen, la Cour enregistre et vise ces actes, ou bien leur refuse son enregistrement et son visa. Lorsqu'elle prend ce dernier parti, — ce qui nécessairement ne se produit que d'une manière exceptionnelle — les causes de son refus sont énoncées dans une délibération motivée, transmise au ministre compétent. Si cependant celui-ci persiste à maintenir l'exécution de sa décision, et si le conseil des ministres, auquel il doit immédiatement en référer, partage son avis, la Cour procède à une nouvelle délibération, toutes sections réunies. Dans le cas où la nouvelle délibération demeure conforme à la précédente, la Cour enregistre l'acte, mais *avec réserve*. Puis elle communique les considérants de sa décision aux présidents du Sénat et de la Chambre des députés. Il appartient alors au parlement, dont l'attention est éveillée, de se prononcer, dans la forme qu'il juge convenable, sur l'acte du pouvoir exécutif.

Les enregistrements *con riserva* devaient, dans l'origine, d'après la loi du 14 août 1862, qui a institué la Cour des comptes, être communiqués aux Chambres tous les ans seulement, en janvier. Une loi plus récente du 15 août 1867 a prescrit d'effectuer la communication tous les quinze jours, afin qu'un trop long intervalle ne séparât plus l'infraction du contrôle parlementaire.

Ce contrôle parlementaire, cependant, semblerait aujourd'hui quelque peu faillir à sa mission. M. Lampertico parle de *l'insouciance* de la Chambre des députés et du Sénat du royaume à l'égard des décrets ou actes signalés à son attention, lesquels dormiraient dans les cartons. Il paraîtrait même que, grâce à cette insouciance, le gouvernement aurait pris l'habitude d'administrer avec des décrets frappés de *riserva*, sans s'en inquiéter autrement.

etc., échappent à la formalité. Il va sans dire que la promulgation des lois n'est pas sujette au visa de la Cour. (Article de M. Lampertico, sénateur.)

Le gouvernement, en outre, rend des *decreti-legge*, dont la fausse étiquette le débarrasse du contrôle préventif.

Mais ce sont là seulement des critiques de circonstance, se rapportant à des situations passagères, créées par un ministère autoritaire renversé aujourd'hui. D'une manière générale, dit l'auteur, les actes et décrets que la Cour des comptes signale aux Chambres « n'y demeurent pas lettre morte ; ils y provoquent, souvent, au « contraire, des résistances indispensables », surtout depuis que certains ordres du jour du Sénat ont rappelé le gouvernement à ses devoirs (1).

Deux sortes de contrôles en Italie veillent donc à la stricte observation des prescriptions législatives, tous deux remis aux mains de la Cour des comptes. Le premier, tendant à empêcher qu'aucune dépense ne soit ordonnancée ou payée en dehors des autorisations budgétaires, se rencontre, sous une forme ou sous une autre, dans tous les pays. Le second saisit la dépense à sa source même, lui défend de naître indûment, ou, du moins, signale au parlement l'irrégularité de sa naissance, au moment même où elle se produit ; il est spécial à l'Italie.

Ce contrôle préventif contre les engagements de dépenses suscite en France de vives critiques.

« Le contrôle postérieur aux actes, dit-on, suffit à empêcher « les abus. Bien exercé, il devient plus préventif même qu'un « contrôle préalable, lequel, en effet, reste toujours forcément « superficiel, incapable de s'appuyer sur un ensemble de docu- « ments complets... Le corps judiciaire, intervenant au cours des

(1) Le système préventif du contrôle de la Cour des comptes en Italie a été exposé dans divers documents. Le premier est un discours prononcé par M. l'avocat général Biollay à l'audience de rentrée de la Cour des comptes, le 2 novembre 1882. Le second est une suite de rapports d'un inspecteur général et d'un inspecteur des finances envoyés spécialement en mission en Italie, dont le *Bulletin de statistique* du ministère des finances, au mois d'août 1888, a publié des extraits. M. Victor Marcé, auditeur à la Cour des comptes, a inséré dans les *Annales de l'Ecole des sciences politiques* des 15 avril, 15 juillet et 15 octobre 1890, un travail très complet sur la Cour des comptes italienne. L'article déjà cité de M. Lampertico s'appuie sur les développements du savant ouvrage, *Comptabilité d'État,* par le sénateur Gaspar Finali. Enfin, l'intéressant ouvrage le *Contrôle des budgets* de M. Emmanuel Besson étudie de très près l'organisation de la Cour des comptes italienne.

« opérations administratives, entrave, retarde ces opérations, em-
« barrasse les rouages et trouble la marche des affaires. Ou bien, « pour aller plus vite, son contrôle préventif se relâche, et laisse « tout passer... La Cour des comptes, déjà engagée par son ap- « probation préalable des actes, au fur et à mesure qu'ils se pro- « duisent, ne saurait plus juger en pleine indépendance les comp- « tes *a posteriori*... Le principe fondamental du régime parle- « mentaire, la responsabilité ministérielle, ne peut se concilier « avec le système préventif, etc. » Plus récemment, le premier président de la Cour des comptes déclarait que, « sans appor- « ter à l'organisation actuelle les modifications *périlleuses* du « contrôle préventif », il serait possible de donner au pays les garanties qui lui manquent encore.

En somme, les objections (1) se résument ainsi :

1° Le contrôle préventif demeure superficiel parce que, exercé en hâte au cours des événements, il n'envisage chaque fait successif qu'isolément : il manque donc à la fois de vues d'ensemble et de recueillement ;

2° Le contrôle préventif, en contact quotidien avec les actualités, expose, d'une manière fâcheuse, la Cour des comptes à subir l'influence des passions et des intérêts du moment ;

3° L'approbation préalable donnée aux actes du gouvernement en cours de gestion risque d'engager ou même de vicier les décisions que la Cour doit rendre plus tard *a posteriori;* or, ces décisions *a posteriori* formeront toujours, en définitive, l'objet le plus essentiel de sa mission.

En outre, la réforme est *périlleuse*, comme l'indique le premier président, par cela seul qu'elle constitue une innovation forcément inquiétante en raison du lot d'inconnu qu'elle renferme.

Les dites objections, on le voit, reposent sur des craintes hypothétiques plutôt que sur des fins de non-recevoir dirimantes. Il semblerait très possible de supposer, au contraire : 1° que le contrôle

(1) Ces objections sont extraites du discours de M. Biollay, avocat général près la Cour des comptes, prononcé le 3 novembre 1882, des ouvrages de M. Victor Marcé, auditeur à la Cour des comptes, cités au cours de ce volume, du discours du premier président de la Cour prononcé le 2 avril 1896 en audience solennelle, et de l'ouvrage de M. Emm. Besson.

préventif, portant sur des points nettement déterminés, signalant des infractions très précises, ne sera nullement superficiel; 2º que la Cour des comptes demeurera toujours certainement, grâce à sa haute situation, indemne des influences, des passions et des intérêts du moment; 3º que le contrôle *a posteriori* ne sera, en aucune façon, vicié par l'approbation préventive des actes gouvernementaux, parce que cette approbation ne consistant qu'en absence de refus de visa, c'est-à-dire en actes négatifs, ne saurait engager le jugement définitif. Ces contre-hypothèses possèdent peut-être beaucoup plus de vraisemblance que les précédentes.

Puis, dans son ensemble, la question se pose ainsi. La plaie des dépassements de crédits ne fait que s'étendre; de prompts remèdes sont donc nécessaires : personne ne le conteste. D'un autre côté, le contrôle préventif détient une supériorité reconnue, non seulement en vertu de la maxime générale : prévenir vaut mieux que réprimer, mais parce que, vis-à-vis des ordonnateurs, la répression n'aura jamais d'autre sanction que la responsabilité ministérielle, démontrée illusoire. Un auteur italien, M. Giovanni Gianquinto, cité par M. Victor Marcé, dit très justement : « Le contrôle postérieur est suffisant pour les agents comptables parce qu'ils fournissent un cautionnement. Mais les ministres ne donnent pas « de cautionnement qui assure à l'État la réparation du dommage « causé par eux. Partant, une garantie préventive est nécessaire qui mette *à temps* leur responsabilité en action. »

Si maintenant la nécessité du contrôle préventif est admise, quelles mains doivent l'exercer? Le ministre des finances assume déjà chez nous une charge plus que suffisante pour l'autorité dont il est investi. Le parlement ne pourrait accaparer ce contrôle préventif, conformément à certains projets contemporains, qu'au prix de la plus regrettable confusion de pouvoirs, renouvelant les pratiques de la Révolution. Reste donc alors seulement, comme dernier recours, la Cour des comptes, capable évidemment d'assumer le rôle puisqu'elle le remplit à l'étranger, particulièrement bien placée en France pour tenir tête aux ministres, pouvoir collectif, étranger à la vie quotidienne des administrations, indépendant de l'exécutif, collaborant déjà avec le parlement, entourée d'un una-

nime respect, inspirant à tous une crainte salutaire. Les dépassements de crédits, si jamais toutefois ils trouvent leur maître, ne le trouveront que là : en dehors de l'intervention de la Cour des comptes, ce ne sont que palliatifs ou combinaisons inquiétantes.

La trésorerie est dirigée, en Italie, par l'intendant de chaque province, lequel centralise dans ses mains tous les services financiers. Au lieu de nos multiples directeurs départementaux et trésoriers généraux, l'Italie, dans ses 69 provinces, charge un seul agent financier de la direction simultanée des gabelles, des contributions directes, du domaine et autres régies, de la comptabilité, de la trésorerie et des ordonnancements. Avec des bureaux comprenant un chef de comptabilité et des sections d'employés spéciaux à chaque administration financière; il représente seul le ministre des finances pour toute l'étendue de la province. Les ordres de payement délivrés par lui sont extraits d'un registre à souche et adressés aux agents de payement qui ne doivent pas s'en dessaisir, le créancier étant suffisamment prévenu au moyen d'un simple avis. Ce système de registre à souche et de mandats non délivrés aux créanciers a l'avantage d'écarter tout danger de perte ou de falsification, et de faciliter, en fin d'année, l'établissement des tableaux des restes à payer.

La Banque nationale effectue matériellement le service de trésorerie dans une grande partie des provinces, moyennant redevance, avec l'assistance d'un contrôleur de l'intendance auprès de chaque agence.

Au sommet, le ministre du Trésor exerce sur la comptabilité de ses collègues un contrôle que nous avons déjà signalé en raison de son importance (1). Le ministre du Trésor, en effet, nomme lui-même, avec l'agrément du ministre compétent, tous les chefs de comptabilité des autres départements ministériels. « Les chefs « de comptabilité des différents ministères sont nommés sur la « proposition du ministre du Trésor d'accord avec le ministre « dont dépend le service. » (Loi du 17 février 1884, art. 21.) En

(1) Voir pages 94, 522 et 523.

outre, le ministre du Trésor soumet ces chefs de comptabilité à tous les règlements qu'il croit devoir prendre et les fait vérifier par les inspecteurs centraux de la comptabilité publique. « Les « comptables des différents ministères tiennent leurs écritures en « concordance avec celles de la Direction générale de la compta- « bilité et sont, à cet effet, soumis à la surveillance du directeur « général. » (Loi du 17 février 1884, art. 22.) Le directeur général de la comptabilité a même la faculté de faire appeler auprès de lui, toutes les fois qu'il le croit opportun, les chefs de comptabilité des ministères, de leur demander les éclaircissements et les états dont il a besoin, de leur donner les instructions verbales et écrites qu'il juge nécessaires. (Décret sur la comptabilité publique du 4 mai 1885, art. 192.) En plus, il préside périodiquement leurs réunions.

Comme ces chefs de comptabilité, non seulement tiennent écriture des recettes et des dépenses effectuées, mais qu'ils reçoivent aussi communication des contrats, conventions ou actes quelconques, « dont il résulte des engagements pris sur les chapitres « du budget, ou des charges incombant à l'État » (art. 196 du même décret), on voit que le directeur général de la comptabilité, par leur intermédiaire, pourrait, à la rigueur, dominer tous les ministères ordonnateurs, si une telle suprématie était vraisemblable.

En Prusse, les caisses publiques ne s'ouvrent aussi qu'à bon escient, devant un titre de payement revêtu des visas réglementaires.

Dans chacune des 34 circonscriptions de la Prusse se trouve une *caisse centrale*, analogue à peu près à nos trésoreries générales, sauf que les circonscriptions sont beaucoup plus étendues que nos départements, et que toute une catégorie de dépenses demeure en dehors de l'action des caisses centrales, affaires étrangères, armée et marine, etc., qui possèdent leurs caisses spéciales. Les inspecteurs des finances français, dans leur rapport de mission, critiquent cette complication de caisses qui aboutit à maintenir inactif un fonds de 40 millions de marks environ.

Chaque caisse comporte trois ordres de fonctionnaires : un directeur, un teneur de livres et un caissier. Les fonds ne sont délivrés par eux aux parties prenantes que sur ordonnances, revêtues du visa des *curateurs des caisses*, membres du collège gouvernemental : le collège gouvernemental équivaut à nos préfectures et sous-préfectures.

Les curateurs n'apposent leur visa qu'après s'être assurés que la dépense ne comporte ni dépassements de crédits, ni fausses imputations.

Partout se trouve donc interposée entre le ministre dépensier et le payeur une autorité qui défend les droits du parlement et assure le respect de ses votes. Aucune caisse n'est laissée à la discrétion de l'ordonnateur. Et plus l'intermédiaire qui sépare celui-ci de celle-là possède de puissance, plus l'organisme financier semble perfectionné.

QUATRIÈME PARTIE

CONTROLE DU BUDGET

CHAPITRE XXVI

CLOTURE DES EXERCICES

§ 1er. Autrefois les exercices demeuraient indéfiniment ouverts. Abus qui en résultaient sous l'ancien régime; procédés arbitraires sous la Révolution et au début du siècle. Liquidations de 1791, 1793, l'an XI, et 1816. — § 2. Ordonnance du 14 septembre 1822, rendue sous l'administration de M. de Villèle. Elle assigne des délais de clôture aux opérations de chaque exercice, sans préjudice des droits des créanciers. Réductions successivement apportées à l'intervalle qui sépare ces délais de clôture de la fin de l'année. Augmentation du nombre des cas de clôture. Législation actuelle d'après la loi du 25 janvier 1889. — § 3. Mécanisme de la comptabilité des exercices clos. Ordonnance de 1822 et loi de 1834. Etat des restes à payer. Chapitre *pour mémoire* inséré dans les budgets courants. Crédits ouverts par la loi de règlement. — § 4. Déchéance quinquennale prononcée par la loi de 1831 contre les créanciers retardataires. Exceptions. Dépenses sur exercices périmés. Chaque année, un budget disparaît de la comptabilité. — § 5. Clôture des comptes par gestion annuelle en Angleterre. Simplicité des opérations. Créances imputées pendant trois mois sur les provisions allouées au *paymaster general*. Système italien. Compte annuel des droits constatés. Compte des reliquats. Régularité théorique de cette organisation. Abus auxquels elle a donné lieu dans la pratique. Réformes projetées.

Avant d'aborder cette dernière partie intitulée *Contrôle du budget*, il faut clore l'exercice.

L'exercice, en effet, que nous avons vu s'ouvrir, au début de l'ouvrage (1), est arrivé maintenant à la phase suprême de son

(1) Le chapitre V, consacré tout entier à l'exercice financier, en donne la

existence et d'importantes règles concernent les *exercices clos* et les *exercices périmés*.

§ 1er. — *Liquidations arbitraires qu'entraînait l'absence de clôture des exercices, jusqu'en 1822.*

Pendant longtemps, la France n'assigna aucune date de clôture à l'exercice, qui demeurait alors indéfiniment ouvert. Commençant avec l'année qui lui donne son nom, il se perpétuait sans limite, jusqu'à épuisement.

Cette conception de l'exercice, parfaite, peut-être, en théorie, entraînait dans la pratique les plus graves abus.

D'abord, les opérations n'étaient jamais closes, même une fois les comptes rendus et publiés. Ainsi, peu de temps avant la Révolution, bien que le règne de Louis XV eût duré 59 ans, la comptabilité continuait à admettre des dépenses du temps de Louis XIV.

Rien n'est plus curieux à compulser, à ce point de vue, que les volumineuses discussions poursuivies entre Calonne et Necker. Chaque fois qu'un des deux ministres invoque les résultats des années antérieures, même ceux que des *comptes au vrai* avaient certifiés, son adversaire lui en oppose d'autres puisés, dit-il, à des sources plus exactes encore, puisqu'elles sont plus récentes (1). Calonne finit par avouer que le contrôleur général, lui-même, ne peut s'y reconnaître : « Il semble qu'il soit bien facile à un mi- « nistre des finances de former un compte exact des recettes et des « dépenses annuelles. Mais l'enchevêtrement des différents exer- « cices, le mélange presque inévitable du courant, de l'arriéré et « du futur, le rejet des assignations reportées d'une année sur « l'autre.... , toutes ces causes rendent extraordinairement dif- « ficile de discerner ce qui appartient à chaque année. » (Rapport de Calonne à l'assemblée des Notables, 22 février 1787.)

définition suivante : « L'exercice est l'ensemble des charges et des droits d'une « même année résultant soit d'opérations effectuées au cours de cette année, « soit d'opérations postérieures. » Voir page 120.

(1) Voir l'histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, qui expose les détails de cette célèbre querelle.

Ensuite, les favoris obtenaient, à leur profit, la résurrection de vieilles créances dépréciées, plusieurs fois périmées aujourd'hui, que des ministres complaisants pouvaient, à leur gré, rendre éternellement payables, Necker flétrit, dans son compte rendu au Roi de 1781, ces « acquittements d'antiques créances achetées à vil « prix, leur admission dans les emprunts et tant d'autres ma- « nières encore..... »

Après 1789, lorsque la nouvelle administration éprouva le besoin de séparer sa gestion de la précédente, comme le système en vigueur ne comportait toujours pas de coupure régulière, la seule ressource fut de procéder à une liquidation extraordinaire. Le décret du 22 décembre 1790 chargea, à cet effet, une commission de liquidation d'arrêter définitivement les comptes antérieurs à 1789, d'examiner chaque dépense au point de vue de sa date, de bien déterminer l'exercice auquel elle appartenait, afin de rejeter, d'un côté, tout ce qui était antérieur à 1789, et, de l'autre, tout ce qui concernait le régime nouveau. Le décret du 17 avril 1791 compléta la mesure en fixant au 1er janvier 1791 le point de départ définitif de l'ère nouvelle des finances. « L'exercice « 1791 commencera dégagé de tout enchevêtrement de l'arriéré. » (Rapport de Lebrun au nom du Comité des finances, 15 novembre 1790.) Toutes les dépenses antérieures à 1791 furent alors imputées sur la caisse de l'extraordinaire, laquelle s'alimentait au moyen d'assignats : c'était dire que l'arriéré serait acquitté en papier. Aussi ces premières liquidations de 1790 et de 1791, qui ne devaient pas, en apparence, porter atteinte aux droits des créanciers de l'État, qui ne constituaient, d'après leurs textes, qu'une mesure de comptabilité intérieure, lésèrent-elles singulièrement les créanciers. Les liquidations postérieures, d'un caractère plus radical, destinées, comme les précédentes, à séparer les comptabilités, déterminèrent, en même temps, des délais de forclusion et de déchéance contre les créanciers. Dans ce nouvel ordre d'idées, on cite les lois de 1793, de l'an VI, de 1808 et 1809 et de 1817.

La loi du 24 août 1793, qui créa le grand livre de la dette publique, décida que les créanciers retardataires seraient déchus de leurs intérêts au 1er janvier et de leur capital au 1er juillet 1794.

Comme il existait alors beaucoup d'absents, d'émigrés, de condamnés, etc., ladite déchéance apura très économiquement la dette publique (1).

En l'an VI, le ministre Ramel, pour se débarrasser de l'arriéré révolutionnaire, fit séparer, par la loi du 24 frimaire an VI, la comptabilité ancienne de la comptabilité nouvelle. Quelque temps après, la loi du 8 frimaire an VII, rendue en exécution de la précédente, disposa que les détenteurs de créances à liquider « seront « tenus de produire leurs titres avant le 1er germinal suivant, *à « peine de déchéance* ».

Le Consulat, dès son installation, rompit, de même, avec le passé, d'une manière exceptionnelle et quelque peu brutale, par la loi du 30 ventôse an IX, dont nous avons relaté les détails au chapitre V (2). Les déchéances prononcées par les lois et décrets de 1808, 1809, 1810 mériteraient aussi d'être rappelées.

En 1816, la Restauration, éprouvant, de rechef, le besoin de tracer dans ses comptes, une ligne de démarcation entre sa gestion et celle des gouvernements précédents, prononça d'office la clôture des exercices antérieurs à 1816. La loi du 25 mars 1817, provoquée par le baron Louis, stipula que « le ministre des finan- « ces fera dresser un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816, « qui sera communiqué aux Chambres dans la session suivante ». (Art. 6.) L'article 5 de la même loi enjoignait préalablement « aux « créanciers de l'arriéré de produire leurs titres dans le délai de « six mois après la publication de la présente loi. Passé ce délai, « ils ne seront plus admis ». L'époque de déchéance, fixée d'abord à six mois par la loi de 1817, fut successivement prorogée jusqu'au 1er avril 1823, par la loi du 17 août 1822; puis jusqu'au 1er janvier 1832, par la loi du 29 janvier 1831. Enfin, la loi du 4 mai 1834 prononça la clôture définitive de la liquidation de toutes les créances, dont l'origine remontait à une date antérieure à 1816. Ce fut donc le 1er juillet 1834 seulement, après dix-huit ans, qu'un délai véritablement fatal arrêta, d'une manière irrévocable, au chiffre de 653.000.000 fr., l'arriéré antérieur à 1816.

(1) Voir *les Finances de l'ancien régime et de la Révolution*, chap. XXIV.
(2) Voir page 125.

Tels furent les troubles et même, à l'occasion, les abus et les mesures violentes (1) qu'entraînait l'absence de clôture régulière des exercices, jusqu'à ce que la Restauration comprît enfin la nécessité d'une réforme, que l'ordonnance du 14 septembre 1822 réalisa.

Pour apprécier avec compétence le caractère de l'innovation introduite dans notre comptabilité budgétaire par l'ordonnance de 1822, il faut observer que les liquidations précédemment citées se divisent en deux catégories : les unes ayant pour but exclusif de clore la comptabilité intérieure de l'État ; les autres, plus radicales, ne craignant pas de provoquer des mesures de déchéance à l'encontre des créanciers retardataires.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 cherche à donner satisfaction au premier de ces deux ordres d'idées seulement : elle ne s'occupe donc que de la clôture des écritures. Dix ans plus tard, en 1831, le législateur abordera la question des déchéances.

§ 2. — *Clôture des exercices. Ordonnance de 1822. Loi de 1889.*

Comme toute mesure importante, l'ordonnance du 14 septembre 1822, rendue sous l'inspiration de de Villèle, avait été précédée de diverses tentatives infructueuses.

En 1820, un député exposait que cinq budgets simultanément se trouvaient alors ouverts, ceux de 1816, 1817 et 1818 législativement réglés, mais non pas clos, puisqu'il n'existait pas de date de clôture des budgets, et ceux de 1819 et 1820, récemment votés. On en eût compté bien davantage si les budgets antérieurs à 1816 n'avaient pas été liquidés en bloc, comme il a été dit. Pour mettre fin à une telle confusion (2), il fut demandé d'abord que la

(1) Il suffit de parcourir les recueils de jurisprudence, aux dates des lois et décrets précités, pour retrouver la trace des lésions éprouvées par les intéressés.

(2) « En effet, Messieurs, tant qu'un crédit est ouvert sur un exercice antérieur, le ministère peut faire emploi à son gré des fonds sur ce crédit laissé « disponible. Déjà, même, vous avez la preuve que des crédits destinés à l'ac- « quittement des dépenses antérieures ont supporté des dépenses étrangères à « l'exercice pour lequel ils avaient été primitivement accordés. » (Discours de Bignon, 18 avril 1820.)

loi prononçât dorénavant la clôture de chaque exercice au 1er novembre de sa seconde année. « La mesure, disait son auteur, nous « affranchira pour l'avenir de ces séries inextricables d'arriérés, « dans lesquelles nous sommes aujourd'hui embarrassés. » (Proposition de Bignon, Chambre des députés, 18 août 1820.) Mais le ministre des finances, M. Roy, s'opposa à l'adoption du projet, en alléguant les motifs suivants : « Le parti qui vous est proposé « aurait pour conséquence de mêler tous les exercices. Il ne per- « mettrait plus de suivre les faits propres à chacun et de vérifier « si un ministre a excédé ses crédits. Les faits et les dépenses d'un « exercice expiré viendraient se confondre dans les faits et les dé- « penses de l'exercice courant. On n'y verrait plus clair. » M. Roy (1) redoutait un danger très réel. Il est certain que la clôture d'un exercice rejette en bloc sur l'exercice courant tous les restes à recouvrer et à payer antérieurs, ce qui peut créer une certaine confusion, si l'on ne prend pas les précautions nécessaires pour toujours maintenir la distinction entre le courant et l'arriéré et surtout pour constater le niveau des crédits disponibles sur cet arriéré (2).

M. de Villèle, cependant, en 1822, laissant à la pratique le soin de résoudre plus tard ces objections, fit édicter d'emblée, par l'ordonnance du 14 septembre, les dispositions suivantes : « Toutes « les dépenses d'un exercice devront être liquidées et ordonnan- « cées dans les neuf mois qui suivront l'expiration de l'exercice. » (Art. 10.) L'article 12 de la même ordonnance ajoutait : « Faute « par les créanciers de réclamer leur payement avant le 31 dé- « cembre, les ordonnances délivrées à leur profit seront annulées, *sans préjudice des droits de ces créanciers et sauf réordonnancement.* »

Les droits des créanciers sont donc ici, comme nous l'avons in-

(1) Ce fut le même comte Roy qui, en 1834, comme nous allons le voir, proposa, à titre de rapporteur à la Chambre des pairs, les mesures complémentaires que nécessita, à ce point de vue, l'ordonnance de 1822.

(2) En Italie, les déficits du compte des reliquats actifs et passifs n'ont pas d'autre cause. Nous en parlons plus loin. En France, encore aujourd'hui, de véritables dépassements de crédits sont souvent constatés sur les dépenses d'exercices clos. (Voir, sur ce sujet, le rapport du 12 mars 1889, par M. Burdeau, député.)

diqué d'avance, réservés d'une manière absolue : la mesure ne concerne que l'ordre intérieur de la comptabilité; tout au plus les retardataires risquent-ils de subir certains délais de réordonnancement. A ce point de vue, la clôture de l'exercice peut être définie : « Une opération administrative, en vertu de laquelle les recettes « et les dépenses, à l'expiration de certains délais, cessent d'être « rattachées à l'année qui les a vues naître. »

L'ordonnance du 14 septembre 1822 ne spécifiait que deux cas de clôture des exercices, l'un pour les liquidations et les ordonnancements, l'autre pour les payements. Ce sont bien toujours les deux plus importants, ceux sur lesquels porte encore aujourd'hui le principal effort des règlements. D'autres cas cependant ont été prévus depuis, comme nous allons le voir : nous verrons aussi que la durée des délais a été successivement réduite. Création de nouveaux cas et diminution de la durée des délais, tels sont les progrès essentiels accomplis par la législation postérieure à 1822, qui va être passée en revue.

Le terme fixé pour les liquidations et les ordonnancements a été ramené du 30 septembre au 31 juillet par le décret du 11 août 1850, puis au 31 mars par la loi du 25 janvier 1889.

Le terme fixé pour les payements a été ramené du 31 décembre au 30 novembre en 1825, au 31 octobre en 1833, au 31 août, par le décret précité du 11 août 1850, enfin au 30 avril par la loi du 25 janvier 1889.

Puis, l'ordonnance du 31 mai 1838 a introduit un nouveau cas de prolongement, pour « achever, dans la limite des crédits ou- « verts, les services du matériel, dont l'exécution commencée « n'aurait pu être terminée avant le 31 décembre précédent, pour « des causes de force majeure ou d'intérêt public ». Cet achèvement de travaux peut être poursuivi un mois après la fin de l'année, jusqu'au 31 janvier de l'année suivante.

Les recettes aussi bien que les dépenses sont comprises dans la limite de clôture des exercices, en vertu de la même ordonnance du 31 mai 1838, qui répara sur ce point l'oubli de l'ordonnance de 1822.

Enfin la loi du 25 janvier 1889 a fixé un quatrième et un cinquième délai de clôture au 30 juin et au 31 juillet de la seconde année, pour autoriser les crédits supplémentaires et pour compléter certaines opérations intérieures. Nous donnons plus loin des explications à ce sujet.

L'historique de la législation qui nous occupe se trouve, en résumé, exposé dans le tableau suivant :

LOIS et DÉCRETS	Achèvement des TRAVAUX	ORDONNANCEMENTS	PAYEMENTS	RECOUVREMENTS	Crédits supplémentaires	Changements d'imputation, virements, régularisations, etc.
Ord. du 14 septembre 1822.	....	30 sept.	31 déc.	....	....	....
Ord. du 31 août 1825........	....	....	30 nov.	....	....	....
Ord. du 11 juil. 1833........	....	....	31 oct.	....	....	....
Décret du 11 août 1850...	....	31 juillet	31 août	....	....	....
Décrets des 31 mai 1838 et 1862........	1er février	....	....	31 août	....	30 nov.
Loi du 25 janvier 1889...	31 janvier	31 mars	30 avril	30 avril	30 juin	31 juill.

La loi du 25 janvier 1889, qui règle la matière aujourd'hui, reconnaît, en définitive, cinq délais de clôture des exercices aux dates suivantes :

31 janvier de la seconde année de l'exercice, pour l'achèvement des travaux en cours;

31 mars, pour l'ordonnancement (1) des dépenses;

30 avril, pour les recouvrements et les payements .

30 juin, pour l'autorisation et la régularisation par voie de crédits supplémentaires de certaines dépenses;

31 juillet, pour les rectifications et régularisations d'écritures.

Les trois premiers délais relatifs aux travaux en cours, aux ordonnancements, et aux payements, de beaucoup les plus essen-

(1) Nous cessons d'adjoindre le mot liquidation au mot ordonnancement afin d'abréger : la liquidation, d'ailleurs, dans ces circonstances, n'a qu'une importance secondaire.

tiels à retenir, se trouvent, maintenant, aussi rapprochés que possible de la fin de l'année (1) : là réside la principale réforme de la loi de 1889, sur laquelle, par conséquent, porteraient ici de longs développements, si déjà le chapitre V (2) n'avait amplement traité la question de la période complémentaire. Comme nous venons de le dire, les délais ont été réduits *autant que possible :* il ne semble guère qu'on puisse aller plus loin sans supprimer l'exercice. Les abus qui subsistent encore deviennent donc inhérents au système lui-même.

Les deux derniers cas inscrits dans la loi de 1889 ont un caractère curieux et compliqué. On se demande, en effet, à propos du quatrième cas, ce que viennent faire les crédits supplémentaires autorisés après le 30 avril, jusqu'au 30 juin, alors qu'il n'est plus permis, dans cette période, de rien ordonnancer ni de rien payer. A quelles sortes de dépenses vont donc s'appliquer ces autorisations posthumes? A des dépenses déjà effectuées sans crédits : les commentaires le disent expressément. Ce sont donc des régularisations. Ces régularisations nécessairement sont entourées de prescriptions restrictives ; elles ne concernent que « des dépenses « afférentes aux charges rendues obligatoires par la loi de finan- « ces et dont le montant ne peut être connu qu'après l'exécution « des services ». Il s'agit exclusivement de crédits *limitatifs* (3). La loi, elle-même, n'en réglemente pas moins, ici, par avance une hypothèse qui devrait demeurer invraisemblable à ses yeux, celle des dépassements de crédits. Les rapports préliminaires à la loi de 1889 (4), rédigés par les commissions du budget, donnent à ce sujet de longs éclaircissements, auxquels nous renvoyons, ainsi qu'au travail très complet de M. Victor Marcé (5).

Le cinquième cas ouvre jusqu'au 31 juillet de la seconde année

(1) Pour les travaux en cours, le terme est demeuré comme précédemment fixé au 31 janvier ; c'est pour les ordonnancements et les payements seulement que la loi de 1889 a innové.

(2) Voir pages 127 et suivantes.

(3) Tels que les frais de justice criminelle, les primes à la marine marchande, etc.

(4) Lire notamment le rapport du 28 décembre 1888, par M. Georges Cochery, député.

(5) *Notice sur la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier*, par Victor Marcé. Extrait de l'*Annuaire de législation française.*

un dernier délai, pour que l'administration ait le temps de réparer les erreurs d'imputation, d'effectuer les rétablissements de crédits de ministère à ministère, d'opérer les rectifications de diverses natures que comportent les opérations courantes de l'exercice, etc. Comme le disait Chevrey-Rameau, directeur général de la comptabilité publique : « il s'écoule un délai pendant lequel l'admi-« nistration se recueille, fait une sorte d'examen de conscience « avant de se présenter devant ses juges. C'est à ce moment que « toutes les imputations erronées sont régularisées. » (Séance du Sénat du 14 novembre 1887) (1).

Une fois ce dernier travail de rectification accompli, l'exercice est définitivement clos au regard de tous les intéressés, fournisseurs, entrepreneurs, créanciers, ordonnateurs, payeurs, parlement et administration elle-même.

§ 3. — *Mécanisme de la comptabilité des exercices clos.*

L'ordonnance du 14 septembre 1822, au sujet du mécanisme des exercices clos, disait : « Si, parmi les dépenses faites pour un « exercice, il s'en trouvait qui n'eussent pu être liquidées, ordon-

(1) Le discours de Chevrey-Rameau, en 1887, mérite d'être cité plus longuement. Bien que les dates qu'il indique aient été modifiées par la loi de 1889, ses observations intelligentes éclairent toujours le mécanisme des opérations d'exercice clos : « L'honorable préopinant me permettra de lui demander ce qu'il « entend par la clôture de l'exercice. Clôture de l'exercice est une désignation « incomplète. J'en connais pour ma part un très grand nombre et, sans vouloir « faire ici montre d'érudition, je demande la permission de les citer.

« Il y a une première clôture de l'exercice, — et c'est la plus importante, à « mes yeux, — c'est la clôture de l'exercice au 31 décembre de l'année qui « porte le nom de l'exercice. A cette date, on ne peut plus engager de dépenses « sur l'exercice. Il y a une deuxième clôture, c'est celle du 31 janvier..., pour « continuer, dans la limite des crédits ouverts, les dépenses du matériel. Il y a, « à la date du 15 juillet, la clôture de l'exercice pour les ordonnateurs secondai-« res de dépenses. A la date 31 juillet, il y a une nouvelle clôture d'exercice pour « les ordonnateurs principaux. Le 20 août, il y a clôture d'exercice pour les « comptables subordonnés ; le 31 août, pour les comptables principaux. Enfin, « le 30 novembre, il y a la clôture définitive des opérations. Du 31 août, date « où les derniers payements peuvent être faits, au 30 novembre, il s'écoule un « délai pendant lequel, si j'ose me servir de cette expression, l'administration « se recueille, fait une sorte d'examen de conscience avant de se présenter « devant ses juges. C'est à ce moment que toutes les imputations erronées sont « régularisées... » (Sénat, 14 novembre 1887.)

« nancées, ni payées avant l'époque de la clôture du compte, ces « dépenses ne pourraient être acquittées qu'en vertu d'une or- « donnance royale, qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice « courant. » (Art. 21.)

Les reliquats des exercices expirés sont donc imputés sur l'exercice courant : la règle demeure toujours en vigueur. Seulement, l'ordonnance du 14 septembre 1822 émettait cette règle sans la renforcer d'aucune précaution subsidiaire. Elle ne déterminait pas notamment la limite dans laquelle devaient se renfermer ces imputations posthumes; elle laissait, dès lors, les ministres libres de faire acquitter sur l'exercice courant tout l'arriéré qu'ils jugeaient à propos d'y assigner; c'était la réalisation des craintes exprimées en 1820 par M. Roy (1) ; le désordre et la confusion ne tardèrent pas à en résulter, ainsi que le constatèrent les préparateurs de la loi de 1834 (2): « Un abus très grave donne lieu à des « payements par divers ministères sans aucun crédit législatif et « ces payements se sont élevés à 12 millions, sur 23 millions d'ar- « riéré. Les ministres se croyaient en droit de payer tous les « services, même ceux excédant la somme des crédits primitive- « ment ouverts, sans obtenir aucun nouveau crédit à cet effet. » (Discours de M. de Mosbourg, député, 24 avril 1834.)

Le remède au mal ainsi signalé consista naturellement à ne plus permettre aucun payement sur exercice clos sans crédit législatif préalable. La loi du 23 mai 1834 (3) assura, par là, l'exécution du principe que l'ordonnance du 14 septembre 1822 s'était bornée à poser. Voici ses dispositions :

En fin d'exercice, lorsque le terme au delà duquel il n'est plus

(1) Voir page 530.

(2) « Suivant le compte général des finances pour 1833, sur 24.454.442 fr. « de créances qui ont dû être payées, après la clôture des différents exercices « non encore frappés de déchéance, il y a une somme de 12.065.599 fr., relative « à des créances qui n'ont été constatées qu'après l'exercice déjà clos et qui, de « cette manière, n'ont pas subi le contrôle des Chambres, lorsque la présenta- « tion de la loi des comptes les a appelées à comparer les dépenses faites aux « crédits ouverts et à proclamer, par leurs votes, les résultats de cette compa- « raison. » (Rapport de M. Calmon, au nom de la Commission du budget. Députés, 18 avril 1834.)

(3) Une ordonnance du 12 octobre 1833 avait précédemment édicté des dispositions analogues, que la Chambre ne jugea pas suffisamment explicites.

permis de liquider, d'ordonnancer, ni de payer est arrivé, les créances en retard tombent en annulation, c'est-à-dire, perdent provisoirement toute vertu vis-à-vis des caisses publiques. Il devient donc nécessaire de les investir d'une autorisation nouvelle, afin que les ministres puissent les réordonnancer. Car n'oublions pas les mots *sans préjudice des droits des créanciers de l'État*, qui dominent la matière.

A cet effet, un état de ces créances restant à payer, dressé à l'époque de la clôture de l'exercice, est inséré dans la loi de règlement des comptes de l'exercice, laquelle se charge alors d'ouvrir les crédits nécessaires à leur payement. C'est en vertu de cette nouvelle autorisation de la loi de règlement, et dans ses limites seulement, que les ministres réordonnancent.

En résumé, donc, aucun réordonnancement ne doit plus porter que sur les restes à payer établis par chapitre conformément aux stipulations du précédent budget et sanctionnés par la loi de règlement.

Toutefois, comme la loi de règlement intervient toujours tardivement, il a été admis que, même avant son vote, la simple insertion des états de restes à payer dans le *projet de loi* suffirait pour autoriser les ministres à procéder à leur ordonnancement. Le décret du 31 mai 1862 énonce ainsi cette tolérance : « Art. 125. « Toutefois, les dépenses que les comptes présentent comme res- « tant à payer à l'époque de la clôture d'un exercice et qui ont été « autorisées par des crédits régulièrement ouverts, peuvent être « ordonnancées par les ministres sur les fonds des budgets cou- « rants, avant que la loi de règlement de cet exercice ait été « votée. » La tolérance admise par l'article 125 du décret du 31 mai 1862, devenue aujourd'hui la règle habituelle, n'empêche pas, d'ailleurs, la loi de règlement des comptes d'ouvrir ensuite les crédits nécessaires pour le payement des exercices clos, à titre de régularisation, au moyen de la formule suivante : « Les paye- « ments à effectuer pour solder les dépenses du budget ordinaire « de l'exercice... seront ordonnancés sur les fonds des exercices « courants. »

Quant aux créances qui n'ont pas fait partie de l'état des restes

à payer inséré dans le projet, ou dans le texte définitif de la loi de règlement, elles ne deviennent plus payables qu'en vertu de crédits supplémentaires votés par les Chambres. La loi du 23 mai 1834 le stipule expressément : « Dans le cas où des créances « dûment constatées sur un exercice clos n'auraient pas fait par- « tie des restes à payer arrêtés par la loi de règlement, il ne peut « y être pourvu qu'au moyen de crédits supplémentaires. » (Art. 99) (1).

Les crédits sur exercices clos se trouvent ainsi toujours ouverts par la loi même.

Le chapitre spécial du budget de chaque ministère qui reçoit l'imputation des ordonnancements de dépenses d'exercices clos effectués par les ministres, comme il a été dit, sur l'exercice courant, chapitre intitulé *Dépenses des exercices clos*, ne porte aucun chiffre de crédit ; il n'est ouvert que *pour mémoire* (2). Les chiffres effectifs des crédits figurent dans les lois de règlement ou de crédits supplémentaires.

La loi du 23 mai 1834 résume très heureusement, dans son article 8, toute la théorie que nous venons d'exposer :

(1) « Pour toutes les créances constatées dans la loi des comptes, il faut que « cette loi contienne l'autorisation de payer jusqu'au terme de déchéance. « Quant aux créances qui n'ont été constatées qu'après le règlement de l'exer- « cice, un crédit supplémentaire peut seul donner à la dépense la légalité qui lui « manque. Telles sont les bases du système : pas de payement pour les dépenses « des exercices clos sans une autorisation législative donnée, soit par la loi de « règlement des comptes, soit par une loi de crédits supplémentaires. » (Rapport de M. Calmon, député, 18 avril 1834.)

« Désormais, les ministres devront renfermer les ordonnances à délivrer sur « l'exercice courant, par rappel sur les exercices clos, dans la limite des crédits « ouverts par la loi de règlement pour les dépenses restant à la clôture de « l'exercice. Au delà, des crédits supplémentaires deviendront nécessaires. Ces « dispositions sont la suite des lois précédemment votées. Elles contiennent des « mesures d'ordre dont les avantages sont évidents. » (Rapport du comte Roy à la Chambre des pairs, 17 mai 1834.)

(2) Le rapporteur Calmon expliquait ainsi, en 1834, la raison d'être de cette formule *pour mémoire :* « En effet, si l'on ajoutait au budget courant les fonds « nécessaires au payement des dépenses demeurées en retard, il y aurait évi- « demment double emploi. C'est au moyen desfonds restés libres sur le service « des budgets précédents que les dépenses du chapitre des exercices clos doivent « être payées. Chaque exercice lègue une portion de ses dépenses à ceux qui « le suivent, avec les ressources correspondantes..... Le chapitre spécial ouvert « avec la mention *pour mémoire* est un instrument de comptabilité plutôt qu'un « élément du budget. » (Rapport du 18 avril 1834.)

« Les ministres sont tenus de renfermer les ordonnances à déli-
« vrer sur l'exercice courant, par rappel sur les exercices clos,
« dans les limites des crédits par chapitre annulés par les lois de
« règlement, pour les dépenses restant à payer à la clôture de
« l'exercice.

« Ces ordonnances sont imputées sur un chapitre spécial, ouvert
« pour mémoire et pour ordre, au budget de chaque ministère,
« sans allocation spéciale de fonds.

« Le montant des payements effectués pendant le cours de cha-
« que année, pour des exercices clos, est porté au crédit de ce cha-
« pitre et compris parmi les crédits législatifs, lors du règlement
« de l'exercice. »

§ 4.— *Déchéance quinquennale. Loi de 1831. Exercices périmés.*

La clôture administrative de l'exercice laisse intacte, avons-nous dit, les droits des créanciers de l'État. Tant que l'ordonnance du 14 septembre 1822 régla seule la matière, les créanciers de l'État purent donc produire leurs titres, se faire liquider, ordonnancer et payer, sinon indéfiniment, du moins jusqu'à la limite des prescriptions de droit commun édictées par le Code civil. Il en résultait que l'administration demeurait, pendant dix, vingt et trente ans, sous le coup de revendications inopinées, dans l'impuissance, de jamais procéder, en temps utile, à l'apurement définitif des gestions expirées. Déjà, nous avons vu, au début du siècle, comment certains gouvernements se dégagèrent violemment de l'arriéré au moyen de liquidations arbitraires. Le progrès des idées fit bientôt comprendre qu'il valait mieux créer un système régulier de prescription à courte échéance en faveur du Trésor ; c'est ce que réalisa la loi du 29 janvier 1831 : « Art. 9. Seront prescrites
« et définitivement éteintes au profit de l'État... toutes les créances
« qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de
« l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de
« justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées

« dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exer-
« cice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années
« pour les créanciers domiciliés hors du territoire européen. »
(Art. 126 du décret réglementaire du 31 mai 1862.)

D'après ces termes, toute dépense qui, au bout de cinq ans depuis l'ouverture de l'exercice, n'a pas été liquidée, ordonnancée et payée se trouve spontanément éteinte. Il y a là, comme nous le disions, création d'une prescription spéciale (1) au profit de l'État. Au bout de cinq ans, l'arriéré est apuré, d'une manière constante, sans mesures violentes, par le seul fait qu'il a cinq ans de date.

Cependant, la loi du 29 janvier 1831 ajoute : « Art. 10. Les dis-
« positions des articles précédents ne seront pas applicables aux
« créances dont l'ordonnancement et le payement n'auraient pu
« être effectués par le fait de l'administration, ou par suite de
« pourvois au conseil d'État. » L'État, en effet, ne peut déclarer forclos des créanciers dont le retard provient de son fait.

Trois cas, en résumé, permettent exceptionnellement de payer au delà du terme quinquennal : 1° la résidence des créanciers hors d'Europe, qui prolonge d'un an les délais de prescription; 2° la faute de l'administration; 3° une instance au Conseil d'État.

L'exercice, arrivé au terme de sa cinquième année, n'en disparaît pas moins de la comptabilité. « L'exercice arrivé au terme de
« déchéance cesse de figurer dans la comptabilité des ministères », dit l'art. 134 du décret du 31 mai 1862. Chaque année, un exercice se trouve ainsi définitivement mis de côté. Au 1er janvier 1900, c'est l'exercice 1895 dont le millésime est effacé des registres de la comptabilité. Au 1er janvier 1901, c'est l'exercice 1896. Ainsi de suite, année par année, tous les exercices passent et passeront des cartons officiels dans les archives de l'histoire.

Quant aux créances tardivement admises en vertu des trois exceptions spécifiées ci-dessus, elles prennent le nom de *créances sur exercices périmés* et sont acquittées sur crédits ouverts *pour mémoire* à un chapitre du budget courant de chaque ministère

(1) Il ne faut pas confondre cette prescription spéciale de cinq ans, applicable, en vertu de la loi de 1831, à toutes les dettes de l'Etat, avec la prescription quinquennale des coupons de rentes établie par l'art. 2277 du Code civil.

intitulé : *Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance* (1). Des lois spéciales déterminent leurs chiffres, qui viennent successivement, en cours d'exercice, se substituer à la mention *pour mémoire*.

Dès lors, les exercices se terminent, en France, de deux manières : 1° dans le sein de l'administration, au 30 avril, 30 juin, ou 31 juillet de la seconde année, avec réordonnancement des créances impayées sur exercices clos; 2° en vertu de déchéances quinquennales, annulant toutes les créances arriérées, sauf les exceptions temporaires admises à titre de dépenses d'exercices périmés.

§ 5. — *Clôture des budgets en Angleterre. — Comptes des reliquats en Italie.*

En Angleterre, où les comptes se règlent par gestion annuelle et non plus par exercice, la clôture des opérations, à la fin de l'année financière, s'effectue très simplement. Tous les crédits non employés sont alors annulés : « Les crédits ne peuvent servir « qu'aux payements faits dans le cours même de l'année finan« cière, » dit sir Stafford Northcote, dans l'article déjà cité du *Dictionnaire de la Politique*. Un nouveau vote, rendu sur l'année suivante, fait revivre les crédits afférents aux créances impayées, si cela est nécessaire (2).

L'Angleterre, en conséquence, ne connaît pas la comptabilité d'exercice clos. Une fois l'année financière terminée, le 31 mars au soir, ses opérations ne s'y prolongent sous aucune forme. La nouvelle année, qui s'ouvre le 1er avril, voit se confondre dans son

(1) Le budget de chaque ministère se termine, en somme, par deux chapitres ainsi intitulés :

Dépenses des exercices périmés non frappées de déchéance...... *Mémoire.*
Dépenses des exercices clos.................................. *Idem.*

(2) Jusqu'en 1862, les services civils pouvaient reporter, en fin d'année, leurs crédits non employés. Maintenant, ni les services civils, ni la guerre, ni la marine, ne le peuvent plus, sauf, toutefois, quand, au début de travaux qui doivent se prolonger, un devis estimatif de leur coût total a été voté. Dans les limites de ce devis, les travaux se continuent alors d'année en année.

sein, sans distinction d'origine, tous les payements effectués depuis son premier jusqu'à son dernier jour.

Certains tempéraments atténuent cependant ce qu'aurait de trop brusque l'arrêt subit des écritures, effectué, comme il vient d'être dit, le 31 mars au soir. On a vu, en effet, qu'à côté du compte de l'Échiquier, à la Banque d'Angleterre, existait un compte particulier au nom du *paymaster general*. Or, aux approches de la fin de l'année financière, ce compte du *paymaster general* reçoit, avec les autorisations légales du contrôleur-auditeur général et du Bureau de trésorerie, une provision de 50 à 55 millions de francs environ, susceptible d'être appliquée, pendant trois mois, aux dépenses de l'année expirée, après sa clôture, lorsque ces dépenses ont été ordonnancées avant le 1er avril.

De sorte que le compte de l'Échiquier, bien et dûment fermé irrévocablement à la date précitée du 31 mars au soir, laisse cependant à l'actif du compte particulier du *paymaster general* un reliquat de fonds suffisant pour liquider officieusement l'arriéré. Grâce à cet artifice d'écritures, les Anglais résolvent pratiquement, et sans complications réglementaires, les difficultés inhérentes au report des opérations d'une année sur l'autre que nécessite la clôture de chaque budget.

L'Italie, où prédomine aussi le système des comptes par gestion, s'est tirée moins heureusement que l'Angleterre des difficultés de cette transition. En théorie, à ne consulter que le texte des règlements, son organisation paraît irréprochable. Elle est même savamment combinée, comme on va en juger. Seulement des abus survenus dans la pratique l'ont entachée temporairement.

La gestion annuelle, en Italie, dans les douze mois qui la composent, du 1er juillet au 30 juin, ne comprend pas seulement, comme en Angleterre, les opérations de caisse; elle comprend aussi *les droits constatés* pendant cette période (1). Le législateur italien a pensé pouvoir, sans inconvénients, serrer de plus près la vérité des faits en totalisant au dernier jour de l'année financière,

(1) Nous avons déjà exposé, au chapitre V, pages 131 et suiv., tout ce qui concerne les comptes par gestion en Italie et en Angleterre.

non pas exclusivement les entrées et les sorties matérielles de fonds des caisses publiques, mais, en outre, les *constatations* effectuées en recettes et en dépenses, c'est-à-dire, les droits acquis par le Trésor, d'une part, à l'encontre de ses redevables, et les droits acquis, d'autre part, par les créanciers de l'État sur le Trésor. On a supposé très justement que, si la réalisation matérielle de ces droits acquis pouvait subir quelques mécomptes ultérieurs, ces mécomptes n'auront jamais qu'une importance négligeable dans un organisme bien constitué.

De ce point de départ, dont la logique est à l'abri de tout reproche, on a déduit la convenance de tenir parallèlement aux budgets, des comptes d'ordre destinés à suivre les réalisations de droits constatés opérés postérieurement à la clôture de l'année financière. Il fallait bien, en effet, que la comptabilité, après avoir compris dans les budgets arrêtés au 30 juin une portion de droits constatés non encore recouvrés ou payés, surveillât postérieurement le fait de ces recouvrements ou de ces payements. A cet effet, des comptes d'ordre nommés *compte des reliquats actifs et passifs* sont ouverts en dehors des budgets. « Les recettes constatées « et non recouvrées, les dépenses constatées, liquidées et ordon- « nancées, mais non payées, constituent les reliquats actifs et « passifs de l'exercice. » (Art. 171 du décret du 4 mai 1885) (1).

La contexture de ces comptes n'a rien que de régulier (2). L'or-

(1) Non seulement les dépenses *constatées*, mais même les depenses *engagées* semblent faire partie de l'année financière en Italie, d'après le texte de la loi du 17 juillet 1889 : « Les crédits concernant les dépenses ordinaires du budget qui « ne seront pas employés en fin d'année seront annulés. Seront considérés comme « étant employées les sommes que l'Etat s'est engagé à payer, soit en vertu de « contrats, soit pour des travaux ou fournitures qui ont été exécutés dans le « courant de l'exercice. »

Le compte de ces reliquats forme un compte à part, distinct du compte des recettes et des dépenses propres de l'exercice en cours, de tellesorte qu'aucune dépense afférente aux restes à payer ne puisse être imputée sur les crédits de l'exercice en cours et *vice versa*. (Art. 32 de la loi du 17 février 1884.)

(2) M. Cerboni, directeur général de la comptabilité de l'Etat en Italie, écrivait en 1885 : « En Italie, l'exercice consiste essentiellement dans la simple cons- « tatation des droits au profit et à la charge du Trésor, sans négliger, toutefois, « les résultats de caisse.... de telle sorte qu'après avoir clos la gestion de la « caisse, au 30 juin de chaque année, le mouvement des reliquats est renvoyé à « la comptabilité de l'année à venir, *comme celui de simples crédits et débits* « *du Trésor*. »

donnancement des dépenses qui y sont imputées est assujetti aux mêmes règles que celui des dépenses de l'exercice courant. Les unes et les autres sont soumises au visa préalable de la Cour des comptes, laquelle contrôle leurs pièces justificatives et leur régularité budgétaire. Enfin, elles ne peuvent, en aucun cas, excéder les crédits primitifs dont la portion demeurée libre a été reportée, en fin d'année, aux chapitres correspondants du budget des reliquats (1). Les textes de la loi italienne du 17 février 1884 et du règlement général de comptabilité du 4 mai 1885 sembleraient donc présenter toute garantie contre les abus (2).

Ces abus néanmoins se sont produits et développés au point de discréditer le système. Grâce à l'interprétation plus ou moins régulière des lois de comptabilité, spécialement d'un article 310 du décret de 1885, l'administration crut pouvoir considérer comme engagées, en clôture d'exercice, et, par conséquent, comme susceptibles d'être imputées au compte des reliquats, certaines dépenses dont le montant n'était pas encore exactement liquidé. Sous le couvert de cette faculté, les ministres modifièrent, après coup, les chiffres des restes primitivement constatés, rectifièrent les liquidations et procédèrent à des constatations nouvelles, soi-disant plus exactes. Comme l'écrivait le ministre des finances, M. Magliani, le 2 février 1888, les dettes de l'État inscrites parmi les reliquats « ne devraient pouvoir, *techniquement parlant*, subir « aucune modification ». Mais le ministre ajoute immédiatement que cet idéal n'a pas été respecté, et que les exigences de la vie administrative n'ont cessé de commander des exceptions. Les mécomptes, en matière de travaux publics spécialement, ont donné lieu à de considérables dépassements de crédits, longtemps masqués dans le compte des reliquats. « Dans la pratique, dit-il, le « compte des reliquats n'a pas toujours été suivi avec un soin égal « par tous les départements ministériels. »

(1) Les dépenses ainsi reportées au compte des reliquats peuvent être liquidées et payées à partir du 1er juillet, sans attendre le vote du parlement qui les approuve dans le compte général définitif. (Art. 59 de la loi du 17 février 1884.)

(2) Le bulletin de statistique du ministère des finances a publié, dans son numéro du mois d'août 1888, l'extrait d'un rapport sur la comptabilité italienne, auquel nous avons emprunté divers renseignements.

En fait, pour la période décennale de 1877 à 1887, les excédents de dépenses, au compte des reliquats, se sont élevés à 104 millions et demi. La moyenne annuelle de 10 millions environ qui ressort de ce total s'atténue, sans doute, singulièrement, quand on se borne à considérer les exercices financiers les plus rapprochés de l'époque actuelle. En 1885-86, il ne s'agit que de 7.363.000 fr. d'excédent de dépense, et, en 1886-1887, de 1.867.000 francs seulement.

D'ailleurs, certaines réformes édictées par la loi du 17 juillet 1889 semblent devoir combler les lacunes des règlements antérieurs et prévenir le renouvellement des abus exceptionnels qui ont pu se produire dans l'exécution.

S'il en est ainsi, il ne restera du système italien que ses avantages, dont le principal doit nous sembler très précieux : la célérité dans la production des comptes.

CHAPITRE XXVII

NÉCESSITÉ DU CONTRÔLE. — ORDONNATEURS ET COMPTABLES. — CONTRÔLE DES COMPTABLES

§ 1er. L'absence de contrôle aboutit à des procédés barbares. Sort des premiers surintendants des finances : Enguerrand de Marigny, La Guette, Remy, de Gyac, etc. Plus tard, Jacques Cœur, Semblançay, Fouquet. Chambres de justice contre les traitants. Le tribunal révolutionnaire juge et condamne à mort, en 1794, les anciens fermiers généraux. — § 2. Ordonnateurs et comptables. Les premiers rendent des comptes anonymes par exercice, les seconds rendent des comptes nominatifs de gestion. Les premiers n'ont ni cautionnement, ni hypothèque légale, et, par conséquent, sont libérés sans jugement ; les seconds, au contraire, ont besoin d'être jugés. — § 3. Contrôle à l'égard des comptables sous ses trois formes classiques. Contrôle administratif. — § 4. Comptabilité en partie double. — § 5. Contrôle judiciaire. — § 6. Contrôle législatif.

Le contrôle des recettes et des dépenses publiques s'est exercé, aux diverses époques de notre histoire, dans des conditions de perfection très inégales ; ses progrès ont suivi ceux de la prospérité financière du pays ; l'un et l'autre, en effet, marchent de concert ; le contrôle révèle et engendre la prospérité financière, il est, à la fois, son indice et sa cause.

§ 1er. — *Mesures violentes que l'absence de contrôle provoquait autrefois.*

Dans les périodes quasi-barbares au point de vue financier de la fin de la monarchie féodale, dont le second chapitre de ce livre a déjà parlé, le contrôle n'existait guère. Les consciencieux travaux d'Adolphe Vuitry (1) sur la gestion financière de Philippe le Bel

(1) *Etudes sur le régime financier de la France.* Nouvelle série, 2 vol. gr. in-8, 1883.

et des premiers Valois découvrent à peine, à cette époque, des rudiments de comptabilité. « A l'avènement de Philippe le Bel, l'ad« ministration des finances n'existe pas, ou, du moins, elle se « confond avec l'administration générale du pays. » Sous les successeurs de Philippe le Bel, certains progrès s'accomplissent. Mais, arrivé au terme de son œuvre, en 1380, sous Charles V, Vuitry déclare encore qu'en résumé « les embarras et la gêne qui « apparaissent alors dans les services du Trésor résultent, non de « l'insuffisance des ressources, mais de l'insuffisance des procé« dés employés et des règles suivies dans la gestion de la fortune « publique et dans le maniement des deniers royaux ».

Cette absence de contrôle entraînait avec elle ses maux habituels ; les gens de finances accaparaient les dépouilles de la nation et détournaient à leur profit l'argent destiné au Trésor. Seulement, quand l'étendue de leurs rapines avait excédé la mesure, on les pendait : tel est le procédé sommaire de contrôle *a posteriori* de ces temps primitifs. L'affirmation n'a rien d'exagéré (1); il suffit, pour en reconnaître l'exactitude, de parcourir la chronologie ministérielle des premiers surintendants des finances.

Enguerrand de Marigny (1301 à 1315), après la mort de son protecteur, Philippe le Bel, est arrêté au Louvre, enfermé au Temple et, de là, transféré à Vincennes, chargé de chaînes. On l'accuse d'avoir altéré les monnaies, écrasé le peuple d'impôts, extorqué du feu roi, par artifice, des présents immenses, d'avoir volé 40.000 écus destinés au pape, d'avoir dégradé les forêts, de s'être laissé corrompre pour faire échouer les préparatifs de la dernière guerre contre les Flamands, etc..... Déclaré atteint et convaincu (2) de tous ces crimes, par une assemblée composée de

(1) « Sous les rois, quand les ministres des finances ne réussissaient pas, on « se tirait aisément d'affaire avec eux. On leur coupait la tête, ou on les exilait. « Depuis Enguerrand de Marigny jusqu'à Necker, il y a eu 37 ministres roués, « pendus, décapités ou exilés, parce qu'ils avaient cessé de plaire. Aujourd'hui, « les ministres des finances s'en tirent à meilleur compte. » (Discours du rapporteur général du budget de 1890. Sénat, 11 juillet 1889.)

(2) Beaucoup d'historiens ne veulent voir dans la condamnation d'Enguerrand de Marigny que le résultat de rancunes politiques. Cependant, aucun d'eux ne consentirait à se porter garant de son intégrité. Pierre Clément, dans la notice qu'il consacre, avec son érudition ordinaire, à Enguerrand de Marigny, semble disposé à l'excuser. Il n'en donne pas moins sur le chiffre de sa fortune, « la plus

princes, pairs du royaume, barons, prélats, etc., il est condamné à être pendu. Le 30 avril 1315, veille de l'Ascension, avant le point du jour, la sentence est exécutée et son corps porté à Montfaucon.

Le second sur la liste est La Guette (1316 à 1322). Accusé, après la mort de Philippe V, dit le Long, par son successeur, Charles IV le Bel, d'avoir détourné 1.200.000 livres du Trésor (plus de 30 millions aujourd'hui), il est mis en prison, et y subit la question sur un cheval de bois. L'épreuve fut si rude qu'il en mourut quelques jours après.

Le troisième, Pierre Remy (1322 à 1328), incriminé de vol des biens du roi et de la nation, fait des aveux sur un chevalet. Il est exécuté le 25 avril 1328. Son corps pend au gibet de Montfaucon, que lui-même avait fait réparer peu de temps auparavant.

Plus tard, Montaigu (1381 à 1409) est accusé de détournements. Les commissaires nommés pour le juger lui font avouer son crime à la question. Il a la tête tranchée avec une hache, le 17 octobre 1409.

Pierre des Essarts (1410 à 1412) voit son procès instruit par le parlement. Il a la tête tranchée, aux Halles, le 1er juillet 1413.

Pierre de Gyac (1425), sous Charles VII, saisi dans son lit, à Issoudun, est judiciairement jeté à la rivière, avec une corde au cou, en janvier 1426.

Nous n'avons donc rien exagéré en disant que les premiers surintendants des finances ont été tous pendus, exécutés, ou noyés (1).

Ces actes de violence, d'ailleurs, se continuent. En 1450, Jacques Cœur se voit encore, malgré ses services passés, accusé de concussion et dépouillé de ses châteaux, terres, galères, galions, meu-

« haute et la plus grande à laquelle un particulier soit jamais arrivé en « France, » des détails qui laissent naître de graves soupçons sur l'origine de tant de richesses.

Ad. Vuitry se borne à dire : « Enguerrand de Marigny fut victime de haines « et de rancunes politiques. Les deux autres, Gérard de La Guette et Pierre « Remy, étaient, plus vraisemblablement, coupables de concussions et de mal- « versations. »

(1) Les comptables actuels, en y réfléchissant, préféreront, sans doute, à ces procédés du moyen âge les méticuleuses vérifications de l'inspection des finances, les tracasseries de leurs supérieurs hiérarchiques et les injonctions de la Cour des comptes

bles, vaisselles, etc. Tout au plus, la peine de mort, prononcée contre lui, est-elle commuée en une prison perpétuelle.

Sous François Ier, de Semblançay, vieillard que le roi nommait son père, devenu suspect (1), est pendu en 1522 (2).

Chacun connaît les grandeurs, le luxe et le procès de Fouquet traduit devant une commission de vingt-deux membres, sous l'inculpation de prévarication. L'arrêt ne fut rendu qu'au bout de trois ans. « Louez Dieu et le remerciez, notre pauvre ami est sau-« vé ! » écrit Mme de Sévigné, « je suis si aise que je suis hors de « moi. » En effet, malgré la pression royale, Fouquet ne fut pas condamné à mort, mais il subit, jusqu'à la fin de ses jours, dix-neuf ans de détention, dans la forteresse de Pignerol (3).

(1) Pierre Clément s'attache aussi à innocenter Beaune de Semblançay. « Rien « ne prouve, dit-il, qu'il ait été coupable de faits de malversation avérés, mani-« festes, car les arrêts des deux Commissions qui le jugèrent n'ont aucune « valeur morale. » Semblançay n'en avait pas moins acquis, dans sa charge, une fortune considérable, et si sa condamnation peut être surtout considérée comme un effet de la vengeance de la duchesse d'Angoulême et de la jalousie du chancelier Du Prat, les faits de concussion articulés contre lui semblent difficiles à réfuter.

(2) A la fin du seizième siècle, Sully signalait ainsi dans ses *Mémoires* les dilapidations des financiers : « Dans ces temps de confusion, les deniers royaux « étaient la proie du premier occupant. Les revenus du Roi ne suffisaient pas à « l'avidité des financiers, laquelle ne faisait que s'accroître ordinairement par « la misère publique..... J'eus grand'peine à dévoiler les mystères des gens « du métier. J'éventai toutes les mines secrètes des receveurs. Elles étaient en « grand nombre : suppositions, prétendues non-valeurs, frais de voitures, épices, « etc., c'étaient autant de ressources employées au profit des commis, qui « absorbaient, ainsi enflées, une partie de la recette..... Les fermiers et les « trésoriers de France retiraient presque deux fois autant que l'adjudication qui « leur était faite. »

(3) Le procureur général près la Cour des comptes, Petitjean, dans un discours de rentrée du 3 novembre 1876, s'occupe spécialement du tribunal extraordinaire de 1661, chargé de juger Fouquet. Il y rappelle les termes du préambule de l'édit constitutif de ce tribunal, déclarant « que le roi voulait consolider son « gouvernement par la répression des abus commis dans les finances. Un cer-« tain nombre de personnes, pendant ces dernières années, ont employé des « voies illégitimes pour élever des fortunes subites et prodigieuses..... » M. Petitjean ajoute plus loin : « Les fraudes de Fouquet ne pouvaient se nier. « Sous un gouvernement qui s'annonçait avec la ferme intention de rétablir la « règle dans les finances, de pareilles malversations appelaient, ne fût-ce que « pour l'exemple, un châtiment sévère. »

Les intéressants détails que Chéruel consacre dans son ouvrage, *Mémoires sur la vie publique et privée de Fouquet*, au procès du surintendant confirment l'opinion que nous venons de citer, sans que le savant auteur, cependant, ait cru devoir donner ses conclusions personnelles au sujet de la culpabilité de

Plus tard, ce sont les Chambres de justice, les Chambres ardentes, qui, dans les moments de crise, alors que tous autres procédés de contrôle ont disparu, se chargent d'apurer les comptes. La plus célèbre, instituée en 1716 (1), après la mort de Louis XIV, fit comparaître devant elle tous les financiers enrichis. Afin de se mieux renseigner sur l'importance et l'origine des fortunes, elle encouragea les dénonciations, promettant une part du butin aux délateurs, introduisant la trahison dans le sein des familles. Ces vils procédés permirent de taxer 219 millions de lucres illicites. Malheureusement, sur les 4.410 individus taxés, la plupart s'abstinrent de payer, grâce à la connivence intéressée des courtisans. Les jugements, suivant un mot connu, devinrent des occasions de trafics entre ceux qui avaient besoin de protection et ceux qui en avaient à vendre.

Après la chute de Law, une nouvelle Chambre de justice, créée par l'arrêt du 16 janvier 1721, visa toutes les valeurs en cours pendant la durée du système. Ce *visa*, destiné à frapper plutôt les particuliers que les comptables, s'appliquait à distinguer les actionnaires de bonne foi des agioteurs, en remontant jusqu'à l'origine des biens, afin de remettre chacun, autant que possible, dans son état de fortune première. Il porta sur 2.452 millions de livres appartenant à 511.000 propriétaires : 1.700.793.294 livres seulement furent consolidées. C'était une réduction de 700 millions environ, accrue d'une capitation extraordinaire de 187.893.661 livres, établie sur les Mississipiens les plus notoires.

Ainsi, jusqu'au milieu du XVIII[e] siècle, des procédés violents et arbitraires, fonctionnant exceptionnellement quand le mal atteignait son apogée, remplacèrent l'organisation absente d'un con-

Fouquet. Cette culpabilité, en matière de péculat tout au moins, ressort plus explicitement des travaux de deux légistes, qui, après avoir critiqué la forme même du procès, s'accordent à reconnaître qu'au fond l'accusation était justifiée. (Discours de rentrée de la conférence des avocats prononcés l'un à Paris, par M. Léon Deroy, le 27 novembre 1882, l'autre à Marseille, par M. Pijotat, le 7 janvier 1882.)

(1) Les Chambres de justice fonctionnaient depuis longtemps avant 1716. Un édit du mois de juin 1625 avait même expressément ordonné qu'il en serait établi régulièrement, de dix ans en dix ans, « afin que les malversations des offi- « ciers comptables et des gens d'affaires dans la perception, le maniement et la « distribution des deniers publics, ne demeurassent jamais impunies ».

trôle régulier. Un dernier exemple en apparaît sous la Révolution. Il n'y pouvait manquer.

La vérification des comptes des trente-deux anciens fermiers généraux, longtemps suspendue faute de juges, fut reprise par la Convention, qui n'hésita pas à remettre les dossiers de l'affaire à ses comités de sûreté générale, des comptes et des finances réunis. C'est dans ce milieu qu'un rapporteur fut choisi pour récapituler (1) les griefs reprochés aux anciens comptables, griefs exclusivement financiers, tels que manœuvres employées dans le calcul des éléments de recettes et de dépenses, ventilation inexacte des résultats des exercices antérieurs, dépenses non justifiées, versements tardifs de fonds au Trésor, taux des taxations calculé à 10 o/o au lieu de 6 o/o et de 4 o/o, etc. Comme il s'agissait d'apprécier l'exactitude de monceaux de chiffres, de juger souverainement les questions les plus ardues de comptabilité, les comités de la Convention ne trouvèrent rien de mieux que de proposer le renvoi des ci-devant fermiers généraux devant le tribunal criminel révolutionnaire !

L'assemblée adopta sans objection cette étrange conclusion, et le tribunal criminel révolutionnaire entendit, en effet, la cause.

Sur l'acte d'accusation de Fouquier-Tinville, sans s'arrêter aux observations des accusés, ni aux paroles de leurs défenseurs d'office, séance tenante, le tribunal révolutionnaire déclara les fermiers généraux individuellement et collectivement coupables de malversations, altérations d'écritures, profits illicites, débets, détournements de fonds, etc. ! La condamnation à la peine de mort fut, sans autre examen, prononcée contre eux, et le même jour, après l'audience, à cinq heures, au nombre de 28, ils montèrent sur l'échafaud (2) (19 floréal an II, 8 mai 1794).

(1) Rapport sur l'administration des fermiers généraux, par Dupin, 16 floréal an II.

(2) Parmi les fermiers généraux conduits à l'échafaud était l'illustre Lavoisier, auquel est consacré le remarquable ouvrage de M. Édouard Grimaux. (*Lavoisier*, 1743-1794. Paris, 1888, grand in-8). M. Édouard Grimaux raconte, à propos de son héros, tout le procès des fermiers généraux : « Le rapporteur n'avait reproché aux détenus, dit-il, « aucun acte d'incivisme. De quel droit « demandait-il leur renvoi devant un tribunal créé expressément pour punir les « crimes de contre-révolution? »

Plus loin, M. Grimaux analyse le texte du jugement du tribunal révolutionnaire : « Quel article de loi pouvait être invoqué contre les fermiers généraux ?

Leur comptabilité se trouva ainsi apurée (1).

§ 2. — *Ordonnateurs et comptables.*

Ces exemples effrayants font trop clairement ressortir la nécessité d'une organisation de contrôle permanent et régulier, qui prévienne les abus, qui punisse à temps les coupables et maintienne les agents honnêtes en sécurité.

Ce n'est cependant qu'au dix-neuvième siècle, au début de la Restauration, que le contrôle, en France, conquit ces bases solides et rassurantes. Étudions son organisation actuelle en remontant à l'origine de chaque disposition.

Les traités de droit administratif distinguent le contrôle administratif, judiciaire et législatif.

Le contrôle administratif est exercé hiérarchiquement par l'administration supérieure sur ses subordonnés. Le contrôle judiciaire est exercé par la Cour des comptes sur les comptables soumis à sa juridiction. Le contrôle législatif est exercé par le parlement sur les ministres chargés de l'exécution du budget.

Nous retrouverons ces trois sortes de contrôle dans le cours de notre exposé. Provisoirement, au lieu de les analyser successive-

« A quel titre demander une condamnation? Le génie retors de Coffinhal, ancien « procureur du Châtelet, suppléa au silence de la loi par la forme qu'il donna « aux questions posées au jury : A-t-il existé un complot contre le peuple fran-« çais tendant à favoriser, par tous les moyens possibles, les ennemis de la « France, en exerçant toutes espèces d'exactions et de concussions sur le peuple « français, en mêlant au tabac de l'eau et des ingrédients nuisibles à la santé « des citoyens, en prenant 6 et 10 o/o, tandis que la loi n'en accorde que 4, en « retenant dans leurs mains des fonds qui devaient être versés au Trésor natio-« nal, pour enlever à nation des sommes immenses et nécessaires à la guerre « contre les despotes soulevés contre la République et les fournir à ces derniers?

« Ainsi Coffinhal avait l'infamie d'accuser, sans aucun indice, les fermiers « généraux de complicité avec l'étranger, crime digne de la mort..., parce que « des intérêts, abusivement prélevés avant 1789, privaient la nation des sommes « nécessaires à la guerre de 1794! »

(1) « Le peuple applaudit bruyamment quand ces 28 têtes tombèrent, comme « jadis, autour du gibet de Montfaucon, la multitude vociférait contre les tréso-« riers de France pendus au gibet. C'est une longue tradition. » (*Les Fermiers généraux*, par Capefigue.)

ment, continuons à suivre, conformément au plan adopté jusqu'ici, l'ordre des opérations budgétaires.

Les ordonnateurs et comptables, qui ont coopéré à l'exécution du budget, une fois cette exécution terminée, doivent, les uns et les autres, justifier qu'ils ont fidèlement rempli leur mandat. Mais les justifications revêtent une forme très différente, suivant la classe d'agents à qui elles sont réclamées (1). Les principales dissemblances peuvent être classifiées de la manière suivante :

1° Les comptables rendent leurs comptes par gestion et les ordonnateurs par exercice.

Les opérations de caisse se suivent dans un ordre exclusivement chronologique; à tout moment, elles sont complètes ; on les arrête instantanément et définitivement, sans attendre aucun complément, ni rattachement ultérieur. Dès lors, en fin d'année, les comptes des comptables sont irrévocablement clos.

Les ordonnateurs ne peuvent, comme les comptables, décrire leurs actes de date à date. Ils sont forcés de se préoccuper des compléments ou rattachements ultérieurs que ces actes comportent; ils doivent rechercher et grouper toutes les parties éparses d'une même opération, afin de la présenter en un seul faisceau, comparable au chiffre des crédits qui l'ont autorisée. Leur compte est un compte moral, un compte rationnel, qui ne saurait s'accommoder d'une coupure instantanée.

Corrélativement, et pour des motifs analogues, la personnalité de l'ordonnateur disparaît dans ses comptes : ce n'est pas son propre compte que rend l'ordonnateur, mais celui de l'exercice. Lui-même demeure anonyme. Le comptable, au contraire, voit son nom figurer, en toutes lettres, sur la couverture de ses cahiers de gestion; de date à date, il est personnellement titulaire et res-

(1) Le décret du 31 mai 1862 donne la définition suivante des ordonnateurs et des comptables: « Les administrateurs et ordonnateurs sont chargés de « l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi « que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses.

« Des comptables responsables sont préposés à la réalisation des recouvre- « ments et des payements. » (Art. 14.)

ponsable des deniers de sa caisse; sa personnalité se trouve toujours en vedette.

2o Les comptables ont besoin qu'un jugement apure leur comptabilité, tandis que aucune décision judiciaire n'intervient pour libérer les ordonnateurs.

La qualité seule de comptable, en effet, place celui-ci dans un état litigieux. Ses biens, frappés d'emblée d'une hypothèque légale, sont, en outre, soumis à des privilèges spéciaux au profit du Trésor (1). Son avoir, déposé dans les caisses de l'État, constitue son cautionnement. Un *quitus* régulièrement délivré, à la suite d'arrêts de libération en forme rendus par la Cour des comptes, peut seul lui restituer la jouissance de ses biens mobiliers et immobiliers. Il a besoin d'être jugé pour reconquérir sa liberté à sa sortie de fonctions.

Rien de semblable n'existe à l'égard de l'ordonnateur. Aucun privilège, aucune hypothèque légale au profit du Trésor ne pèse sur ses biens. Il ne dépose pas de cautionnement (2). Nul lien

(1) L'Etat, en vertu de l'article 2121 du Code civil, possède une hypothèque légale sur les biens des comptables. L'article 2098 lui confère, en outre, un privilège sur les biens meubles et immeubles des comptables, privilège spécialement réglementé par la loi du 5 septembre 1807.

(2) Un certain nombre d'administrateurs, ordonnateurs et chefs de service, autres que des comptables, sont, dans divers pays, soumis à l'obligation de déposer un cautionnement. En France, autrefois, la mesure recevait beaucoup d'extension; elle s'applique encore aujourd'hui aux directeurs départementaux de l'enregistrement et des domaines (5.000 fr.), aux directeurs départementaux des contributions indirectes (10.000 fr.), aux inspecteurs du même service (5.000 fr.), aux directeurs, inspecteurs, et sous-inspecteurs des douanes, etc.

On peut se demander pourquoi la mesure n'est pas généralisée. Est-il logique que les fonctionnaires, chefs de service, ou ordonnateurs, qui, d'un trait de plume, par une simple signature, engagent les finances de l'Etat et ouvrent les caisses des comptables, ne soient pas, comme ceux-ci, astreints à l'obligation de déposer un cautionnement? Voici les raisons invoquées pour justifier la différence de traitement existant entre les chefs de service, administrateurs ou ordonnateurs, et les comptables.

En premier lieu, les comptables, se trouvant exposés à des pertes matérielles, vols d'espèces ou erreurs de comptes, doivent déjà, à ce point de vue, en dehors de toute question d'honnêteté, garantir, par le dépôt d'un cautionnement, l'intégralité de leur encaisse. Puis, comme la vue du métal précieux excite des convoitises dangereuses, le cautionnement garantit encore le Trésor contre les tentations et les infidélités éventuelles.

Pour les administrateurs et ordonnateurs, rien de pareil n'est à craindre. On ne saurait les voler, pas plus qu'ils ne peuvent commettre d'erreurs matérielles se traduisant en perte de numéraire, puisqu'ils n'ont pas de caisse. Quant à leur honnêteté, elle est, tout au moins, à l'abri de la vue quotidienne de l'or tentateur.

matériel ne l'assujettit à ses fonctions; il conserve toujours la libre disposition de sa fortune. S'il rentre dans la vie privée, du jour au lendemain, sans autre formalité, malgré les millions de dépenses qu'il a souvent ordonnancés, la plénitude de son indépendance et de sa quiétude lui est immédiatement acquise. Sa personnalité, en un mot, n'est en jeu que dans les cas exceptionnels où les principes vagues de responsabilité inscrits dans nos lois sont invoqués contre lui (1); seulement alors, à l'occasion de faits déterminés, cette responsabilité peut se trouver mise en cause, sans avoir été engagée d'avance d'une manière permanente, comme celle du comptable, et, par conséquent, sans avoir non plus besoin, comme celle-ci, d'être dégagée par une décision judiciaire.

Ces différences entre les situations respectives des ordonnateurs et des comptables commandent d'égales différences dans les modes de contrôle appliqués à chacun d'eux.

Traitons-les donc séparément, et parmi les deux classes de coopérateurs de l'exécution du budget, étudions d'abord celle des comptables.

§ 3. — *Contrôle administratif des comptables.*

Les comptables sont pleinement assujettis aux trois contrôles administratif, judiciaire et législatif, spécifiés au début.

D'un autre côté, si l'on entrait dans la voie du cautionnement à l'égard de tous les fonctionnaires capables d'engager les finances publiques, quel agent de l'Etat en demeurerait dispensé?

Les ministres, d'abord, en haut de l'échelle, devraient garantir, par des dépôts considérables, le fidele aménagement des milliards dont ils disposent. En descendant jusqu'aux plus petits employés, on trouverait encore qu'une part de la fortune publique, plus ou moins importante, repose entre leurs mains. Le cautionnement deviendrait universel.

Cette dernière raison n'a pas eu moins de poids que les précédentes pour déterminer les divers gouvernements à limiter, à peu près exclusivement, aux comptables l'obligation du dépôt d'un cautionnement.

(1) « Tant que la responsabilité de l'ordonnateur n'est pas spécialement mise « en question, il n'a pas de juge à attendre, si ce n'est de l'opinion publique, « dont tout le monde est justiciable. Dans l'exercice de son emploi. il conserve « la libre et entière disposition de sa fortune. Son intégrité et ses lumières son « les seuls gages qu'il donne à la confiance publique. Et lorsqu'il redescend dans « la vie privée, il n'a aucune formalité à remplir pour jouir de la plénitude de « son repos. » (Rapport du marquis de Garnier, sur le projet de loi de règlement des exercices 1815, 1816 et 1817. Chambre des pairs, 17 juin 1819.)

Le contrôle administratif se poursuit, à leur égard, pendant le cours même de l'exécution du budget, d'une manière incessante, au moyen des diverses procédures que la précédente partie de cet ouvrage a décrites.

D'abord, ils rédigent périodiquement, tous les dix jours ou tous les mois, des états de situation et des bordereaux de renseignements destinés à tenir leurs chefs hiérarchiques au courant des mouvements de la caisse, de la marche des recouvrements et des payements, de la balance des écritures, etc., faisant ressortir la comparaison des opérations d'une année, ou d'un mois, à l'autre, mettant en relief l'arriéré ou l'avance, etc., avec observations à l'appui. Ces états de situation ou bordereaux, accompagnés des pièces justificatives de recettes et de dépenses, ordonnances, mandats acquittés, registres à souche épuisés, talons de récépissés visés, etc., sont envoyés, soit à la direction ou sous-direction départementale, soit à la recette particulière ou trésorerie générale, suivant qu'il s'agit d'agents des régies financières, ou de comptables directs du Trésor. Les trésoriers généraux, qui n'ont pas de supérieurs dans les départements, adressent ces mêmes états de situation au ministère des finances, à Paris.

En second lieu, les comptables sont vérifiés sur place par leurs supérieurs hiérarchiques qui se rendent personnellement, à certaines époques, plus ou moins imprévues, dans leurs bureaux, comptent les fonds en caisse, les valeurs en portefeuille, arrêtent les registres, compulsent les écritures courantes et reconnaissent la situation de toutes les parties du service.

Enfin, l'inspection générale des finances vérifie, d'abord, les comptables supérieurs, qui n'ont au-dessus d'eux que l'administration centrale ; puis le plus grand nombre possible de comptables subordonnés, déjà soumis aux inspections de leurs chefs locaux.

Le contrôle administratif se compose donc :

1° De transmissions périodiques d'états de situation et de pièces justificatives de recettes et de dépenses ;

2° De vérifications sur place effectuées par les supérieurs hiérarchiques ;

3° De vérifications inopinées de l'inspection générale des finances.

§ 4. — *Comptabilité en partie double.*

La comptabilité en partie double est ainsi définie par l'article 1440 de l'Instruction générale des finances du 20 juin 1859 :

« Depuis 1808, les écritures des receveurs généraux et celles « des receveurs particuliers sont tenues en partie double.

« La méthode des écritures en partie double consiste à employer, « pour la description de chaque opération, deux agents ou comp- « tes, dont l'un est débité et l'autre crédité. En effet, chaque opé- « ration de comptabilité est nécessairement composée et met deux « intérêts en opposition ; le fait qui dégage l'un oblige l'autre et, « dès lors, il existe toujours, pour une même opération, un agent « créditeur et un agent débiteur ; celui qui doit, reçoit, ou a reçu « est débiteur ; celui à qui il est dû, qui paye, ou a payé est cré- « diteur. »

Cette citation contient presque un traité complet de la matière ; elle dépasse, en tous cas, les limites d'une simple définition. La perfection de sa rédaction n'a pas lieu d'étonner, d'ailleurs, puisque son auteur est Mollien, qui l'a insérée textuellement dans le compte du Trésor pour l'an XIV, où l'instruction de 1859 l'a puisée. Voici les commentaires qu'elle suggère.

La comptabilité en partie simple, de laquelle il faut toujours partir avant d'aborder l'étude de sa plus jeune sœur, représente la comptabilité élémentaire, celle qui consiste à décrire les opérations telles qu'elles se succèdent, simplement, à la suite, sur un livre-journal, en distinguant les recettes des dépenses. La comptabilité en partie simple « naquit un jour dans le ménage et fut « inventée, sans aucun doute, par ces utiles personnes auxquelles « on a trop souvent donné la mission de faire la langue ». C'est ainsi que s'exprimait Léon Say dans un charmant écrit sur lequel nous allons revenir.

La comptabilité en partie simple commence donc par inscrire

sur un livre-journal, dans leur ordre successif, toutes les opérations, au fur et à mesure qu'elles se produisent. Pour récapituler et grouper rationnellement ces opérations, on les reporte ensuite sur des livres auxiliaires, où elle figurent méthodiquement par catégories, par espèces, par subdivisions de toute nature.

Ainsi, les percepteurs, dont les écritures sont encore tenues en partie simple, mentionnent toutes leurs recettes, au fur et à mesure des versements des contribuables, sur un *Journal à souche*. Puis, plus tard, à tête reposée, ils dépouillent ce journal à souche, et répartissent chacune de ses mentions dans les cadres distincts, montés suivant les besoins de la statistique, du *Livre récapitulatif* et du *Livre des comptes divers par service*.

Mais voici l'imperfection du système. Comment s'assurer que ces livres auxiliaires sont bien servis? Comment savoir si les extraits du livre-journal y ont été toujours exactement et complètement reportés? Existe-t-il un contrôle susceptible de donner certitude à cet égard? Jean-Baptiste Say, admirable aussi lorsqu'il s'agit de dégager la comptabilité de ses nuages, formulait ainsi l'objection : « Vous concevez que si, par l'oubli d'un commis, ou « une erreur de plume, tel article est omis, ou s'il a été mal « couché, on n'est pas nécessairement averti de l'erreur. »

Sans doute, les espèces en caisse contrôlent les soldes du livre-journal. Là existe un point de repère très probant. Mais c'est le seul que fournisse la comptabilité en partie simple. Les écritures, en dehors de leur comparaison avec l'encaisse, ne possèdent plus, par elles-mêmes, de certitude automatique. Si les livres de développements, qui ne jouent pas avec la caisse, ont été mal servis, aucun indice n'en prévient le comptable. Celui-ci n'a d'autre garantie de l'exactitude de ses reports que l'attention plus ou moins grande apportée au travail par lui ou par ses commis.

La comptabilité en partie double, au contraire, donne à tous les comptes, quels qu'ils soient, comptes de caisse ou comptes de développements, une pleine sécurité, précisément la sécurité automatique que nous venons d'évoquer. Jean-Baptiste Say l'explique encore très clairement : « Dans la tenue des livres en partie double, chaque article est contrôlé par un autre article correspondant, tel-

« lement qu'il faudrait commettre deux erreurs précisément de la « même somme et qui se balançassent l'une par l'autre pour « qu'on ne fût pas averti. »

Dès lors, certitude automatique de l'exactitude de tous les chiffres.

En second lieu, clarté plus grande dans la description des opérations. J.-B. Say ajoute, en effet : « La même méthode permet, « en outre, qu'on se rende compte beaucoup plus exactement du « résultat de chaque opération ou de chaque nature d'opérations, « parce qu'on les personnifie, pour ainsi dire, on leur demande « compte de ce qu'elles doivent et on leur tient compte de ce qu'on « leur doit. »

Barrème, en 1721, disait déjà : « Les parties doubles con- « viennent à toutes les affaires de grand détail. » (1)

La comptabilité en partie double domine ainsi sa rivale par deux avantages : elle attribue une exactitude absolue à toutes les écritures; elle présente les faces multiples des opérations sous leur aspect le plus saisissant, sans que cette multiplicité d'aspects nuise jamais à l'exactitude des chiffres.

M. Léon Say a rajeuni le sujet : « La comptabilité mo- « derne, dit-il, est un art d'imagination, qui porte l'empreinte du « génie italien et du génie grec... C'est une invention merveilleuse, « une sorte de mythologie. Les pâtres de l'ancienne Grèce, en se « désaltérant à l'eau d'une fontaine, croyaient voir la nymphe « des eaux; ils peuplaient la nature d'une foule d'êtres au milieu « desquels ils vivaient comme dans une société supérieure à la « société humaine. Quand la race des pâtres est devenue mar- « chande, elle a porté dans les affaires le goût qu'elle avait pour « les fictions. La caisse et le magasin sont devenus des personna-

(1) *Traité des parties doubles*, par M. Barrème. Paris, 1721, in-8°. L'auteur ajoutait : « Monsieur Colbert a toujours souhaité de faire tenir en parties dou- « bles toutes les affaires du Roy; il n'a point exécuté ce grand projet parce qu'il « n'a pas trouvé de sujets qui puissent soumettre l'ordre des parties doubles à « l'ancien ordre de finances et à la manière de compter de la Chambre des « comptes... Messieurs Paris ont introduit ce magnifique arrangement dans les « fermes et dans les recettes générales : rien n'est si beau que le plan qu'ils en « ont tracé; rien n'est si convenable aux véritables intérêts de Sa Majesté que « son exécution. »

« ges mythologiques, dieux roturiers qui n'ont, d'ailleurs, pas « manqué d'autels... »

On se laisserait volontiers aller à citer *in extenso* cette séduisante étude, communiquée par son auteur à la séance trimestrielle des cinq académies, le 6 janvier 1886, que chacun, du reste, a lue. Nous voulons surtout ici utiliser les conclusions du travail de Léon Say :

« On peut donner une personnalité à ses affaires : c'est un « moyen de les bien étudier ; mais il ne faut pas leur donner deux « visages, ni prêter à la pauvreté le masque de l'abondance.

« Et puisque j'ai parlé mythologie et fable, j'emploierai leur « langage en finissant, pour dire aux comptables qui tenteraient « d'abuser de la partie double que, s'il est beau d'animer Galatée, « il est mal de la séduire. »

Cette dernière allusion révèle les dangers de la comptabilité en partie double; dangers qui ne menacent pas le comptable si ses intentions sont droites. Au contraire, le comptable lui-même, trouvera toujours dans la comptabilité en partie double, comme nous l'avons dit, un palladium certain contre l'erreur. Mais s'il ne se trompe pas lui-même, il peut, par son moyen, tromper les autres.

Lorsque, en effet, une opération traverse sept ou huit folios du grand-livre avant de trouver sa contre-partie définitive, lorsque, à chaque transformation, elle s'affuble d'un intitulé nouveau, lorsque ses chiffres originels sont subdivisés, décomposés, reconstitués, suivant les nécessités des comptes ouverts, comment suivre son fil avec sécurité? Comment aboutir, sans se perdre, à la constatation finale du solde net des écritures ? Incessamment, la foule des personnages divers qui s'entrecroisent, la variété des masques qu'ils revêtent, détournent le vérificateur de l'objet précis de ses recherches.

Aussi, pour établir définitivement la conformité des sommes contenues dans la caisse avec le résultat des comptes, pour faire la lumière, en un mot, le premier soin du vérificateur consiste-t-il à transformer prosaïquement cette savante comptabilité en partie double en comptabilité en partie simple. Dès que l'inspection géné-

rale des finances aborde une recette particulière ou une trésorerie générale, elle s'empresse de *dépouiller la balance* des comptes du grand-livre, c'est-à-dire, d'après les instructions mêmes, de « réduire en *partie simple* la balance établie en partie double ». Une fois cette forme vulgaire remise en honneur, une fois les comptes ramenés à leur expression élémentaire, l'inspecteur se trouve en mesure de poursuivre efficacement son action clairvoyante.

Avec la comptabilité en partie double, les bilans suspects souvent demeurent indéchiffrables pour les yeux les plus exercés : les tribunaux ont constaté que les situations officielles publiées par le *Comptoir d'escompte* et par la *Société des dépôts et comptes courants*, la veille même de leur chute, ne pouvaient permettre, en aucune façon, de découvrir l'état dangereux des affaires de ces établissements.

La comptabilité en partie double ne saurait donc fournir à l'agent vérificateur la certitude morale que le comptable y trouve d'une manière si complète : c'est pour le comptable seul qu'elle a été créée. Nous la rangerons, en conséquence, sous toutes réserves, parmi les contrôles administratifs.

§ 5. — *Contrôle judiciaire des comptables.*

Au contrôle des opérations courantes, effectué pendant la durée de l'exécution du budget, succède, pour les comptables, à l'expiration de leur gestion, une autre sorte de contrôle, le contrôle judiciaire.

Quand l'année est terminée, ou même plus tôt en cas de cessation ou de changement de fonction (1), chaque comptable dresse son compte de gestion destiné à devenir la base des jugements de la Cour des comptes. Ce compte, suivant ses formes sacramentelles, doit présenter :

1° La situation à l'ouverture de la gestion ;

2° Les recettes et dépenses de toute nature effectuées dans le cours de cette gestion ;

(1) Nous avons expliqué, au début du chapitre V, ce que sont les comptes de gestion annuelle et les comptes de gestion personnelle. Voir pages 120 et suiv.

3° La situation à l'expiration de la gestion, avec l'indication du reliquat des valeurs en caisse et en portefeuille. (Art. 23 du décret du 31 mai 1862.)

Les comptes sont affirmés sincères et véritables, signés, datés et soumis à l'autorité chargée de leur jugement, dans les formes et les délais prescrits par les règlements. Ils doivent être *en état d'examen* et appuyés des pièces justificatives, classées suivant l'ordre méthodique des opérations. (Art. 27 du même règlement.)

Rendus par gestion annuelle, sauf dans les cas de coupures en gestions personnelles, ils comprennent deux parties, l'une relative aux opérations complémentaires de l'exercice expiré, l'autre relative aux opérations de la première année de l'exercice courant (art. 317 du même règlement), division qui permettra ultérieurement de passer des comptes de gestion aux comptes d'exercice. D'ailleurs, un résumé final récapitule l'ensemble.

L'administration centrale, au reçu des comptes de gestion, leur fait subir une première vérification par les bureaux de la comptabilité générale des finances. Puis elle les transmet à la Cour des comptes, qui procède à leur examen dans les formes judiciaires, que le prochain chapitre décrira. L'arrêt qui en ressort déclare le comptable quitte, en avance, ou en débet. Dans les deux premiers cas, décharge définitive est prononcée à son profit. S'il a cessé ses fonctions, cette décharge emporte mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires prises contre lui. En cas de débet, il est condamné à solder le montant des sommes dont il a été déclaré reliquataire, et le ministre des finances poursuit l'exécution de la condamnation. (Art. 418 du décret du 31 mai 1862.)

§ 6. — *Contrôle législatif des comptables.*

La troisième nature de contrôle que subissent les comptables, le contrôle législatif, s'effectue par la comparaison de l'ensemble de leurs écritures avec les résultats du compte général des finances et des déclarations générales de la Cour des comptes.

Le compte général des finances sera décrit dans le chapitre suivant. Puis, nous verrons la Cour des comptes rendre deux déclarations générales, l'une d'exercice, l'autre d'année, cette dernière

s'appliquant plus particulièrement aux comptables, dont elle compare les comptes de gestion avec les chiffres du compte général des finances.

Les prochains chapitres, consacrés à la Cour des comptes, développeront plus amplement les opérations de contrôle législatif dont nous ne faisons ici que marquer la place.

CHAPITRE XXVIII

CONTRÔLE DES ORDONNATEURS

§ 1er. Les ordonnateurs, spécialement les ordonnateurs principaux, ne subissent, à proprement parler, aucun contrôle administratif. Ni les ordonnateurs principaux, ni les ordonnateurs secondaires ne subissent de contrôle judiciaire.— § 2. Formes diverses du contrôle législatif à leur égard. Comptes des ministres. Lois de 1816, 1817 et 1818. Ordonnance de 1823.—§ 3. Compte général des finances. Nature des renseignements qu'il contient. Les comptes y sont établis en deux parties, pour permettre de passer de la gestion à l'exercice. Comptes par classe de comptables. Documents statistiques. — § 4. Commission de vérification des comptes des ministres. Sa composition extra-parlementaire et ses attributions. — § 5. Déclarations générales de conformité de la Cour des comptes, par année et par exercice. Rapport annuel de la Cour des comptes au chef de l'Etat, au sujet des infractions commises par les ordonnateurs. — § 6. Insuffisance du contrôle exercé en France à l'encontre des ordonnateurs. Critiques formulées à ce sujet par Montcloux, en 1840, et plus récemment par diverses Commissions parlementaires. Cas où les infractions des ordonnateurs sont actuellement réprimées et punies. Ils conservent encore une latitude excessives.

§ 1er. — *Absence de contrôle administratif et judiciaire à l'égard des ordonnateurs.*

Parmi les ordonnateurs, au point de vue du contrôle administratif, on peut mettre à part les ordonnateurs secondaires, que leurs supérieurs ministériels surveillent incessamment, au cours de l'exécution du budget, conformément aux prescriptions des articles 297 à 302 du décret du 31 mai 1862.

Mais, en dehors de ce contrôle intérieur dans le sein de chaque ministère, les ordonnateurs principaux, qui sont les ministres eux-mêmes, ne subissent aucun contrôle administratif, et ne sauraient, en effet, en subir aucun, étant données leur situation et leur responsabilité personnelle. La suprématie du ministre des

finances sur ses collègues, dont nous avons déjà parlé (1), ne revêt nullement le caractère d'un contrôle administratif.

Au point de vue du contrôle judiciaire, la situation est plus nette, car celui-ci demeure inconnu aussi bien aux ordonnateurs secondaires qu'aux ordonnateurs principaux. « La Cour ne peut, « en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs »; tel est le principe de la loi du 16 septembre 1807, principe conforme, d'ailleurs, à nos conclusions précédentes établissant que les ordonnateurs n'ont pas besoin d'être jugés.

Donc, vis-à-vis des ordonnateurs, contrôle administratif partiel sur les subordonnés seulement; contrôle judiciaire totalement absent.

§ 2. — *Contrôle législatif des ordonnateurs. — Comptes des ministres.*

Le contrôle législatif subsiste seul, en réalité, à l'égard des ordonnateurs.

L'élément fondamental de tout contrôle étant un compte fourni par la personne dont les opérations sont à vérifier, nous voyons les ministres soumettre annuellement au parlement les comptes (2) suivants : 1° comptes définitifs de dépenses; 2° compte définitif des recettes; 3° compte général des finances.

La loi du 28 avril 1816, la première, a spécifié : « Art. 122. « Les comptes des dépenses de chaque ministère seront imprimés.» Puis, la loi du 25 mars 1817, trouvant cette prescription trop laconique, la développa dans son titre XII intitulé : « Dispositions « sur les comptes à présenter aux Chambres, » dont l'article 148 renouvelle l'ordre aux ministres de présenter, à chaque session, un compte imprimé de leurs opérations pendant l'année précédente. L'article 149 institue ensuite le compte général des finances que nous étudierons tout à l'heure.

Enfin, l'article 150 de la loi du 25 mars 1817 détaille les ren-

(1) Voir pages 69 et suivantes, et 488 et suivantes.

(2) Les ministres, ordonnateurs principaux rendent seuls des comptes législatifs. Ils englobent, dès lors, dans leurs totaux, l'ensemble des opérations des ordonnateurs secondaires.

seignements que doivent contenir les comptes des ministres · « Les « ministres ordonnateurs de tous les départements présenteront « le compte des dépenses qu'ils auront arrêtées pendant le cours « de leur administration et ils en établiront la comparaison avec « les ordonnances qu'ils auront délivrées dans le même espace de « temps, et avec les crédits particuliers ouverts à chacun des cha- « pitres de leurs budgets. »

La loi du 15 mai 1818, qui institua le règlement annuel des comptes de chaque exercice, prescrit de joindre comme pièces justificatives, à l'appui de cette loi de règlement, les comptes des ministres.

Enfin, l'ordonnance du 10 décembre 1823, par laquelle de Villèle compléta sa précédente ordonnance sur la comptabilité du 14 septembre 1822, trace le programme exact des matières que devront comprendre les comptes des ministres (1), et crée, en outre, la Commission chargée de vérifier lesdits comptes dont il sera question plus loin.

Voilà donc, en vertu de ces dispositions successives, les ministres ordonnateurs de chaque département soumis à l'obligation de publier annuellement des comptes définitifs de leurs opérations effectuées pendant l'exercice précédent, lesquels comptes définitifs, dressés dans les formes prévues par les règlements, imprimés et distribués aux Chambres constitueront les justifications du projet de loi de règlement du budget.

Les ministres annexent, d'ailleurs, à ces comptes divers états particuliers :

Tableau spécial, par exercice clos, des crédits annulés, des payements effectués, etc. (Loi du 23 mai 1834.)

État des logements concédés dans les bâtiments de l'État. (Loi du 23 avril 1883.)

Nomenclature des débits de tabacs concédés. (Loi du 27 juillet 1870.)

Liste des boursiers admis dans les établissements d'enseignement, etc.

(1) Ces dispositions ont été reproduites dans le décret du 31 mai 1862, notamment à l'article 160.

En second lieu, le ministre des finances publie, non seulement, comme ses collègues, le compte définitif des dépenses de son département, mais aussi deux autres comptes qui lui sont propres, le compte définitif des recettes et le compte général des finances.

Le compte définitif des recettes fournit le chiffre exact des droits perçus et constatés pendant le cours de l'exercice, et, à titre de contrôle et de statistique, l'indication des valeurs, matières et quantités soumises à l'application des tarifs. L'article 149 de la loi du 25 mars 1817 prescrit ainsi sa formation :

« Le ministre des finances présentera... 4° le compte du recou- « vrement des produits bruts des contributions directes et indi- « rectes. »

§ 3. — *Compte général des finances.*

Le compte général des finances exige de plus longues explica tions. C'est un volume in-4° de 1.200 pages environ, déjà très respectable par sa masse. Il ne l'est pas moins par son contenu.

Antérieurement à la loi du 25 mars 1817, qui l'a constitué dans sa forme actuelle, deux comptes annuels existaient depuis l'an VII, l'un du Trésor, l'autre des finances. Pendant tout le cours du Consulat et de l'Empire, deux volumes de comptes furent donc simultanément publiés chaque année par les soins respectifs des ministres du Trésor et des finances.

A partir de 1817, le compte général des finances ne forma plus qu'un seul volume; mais tant de développements supplémentaires y prirent successivement place que sa consultation devient aujourd'hui très laborieuse. Attachons-nous donc à réduire la nomenclature de ce qu'il contient. Pour cela, au lieu de suivre les indications de la *Note préliminaire* placée en tête de sa publication annuelle, dressant la liste complète des *comptes généraux* et des *comptes spéciaux* (1), bornons-nous à la détermination des éléments essentiels suivants :

(1) D'après la *Note préliminaire*, les comptes généraux se composent de six parties : 1° Compte des opérations de l'année; 2° Compte des contributions et revenus publics ; 3° Compte des dépenses publiques ; 4° Compte de trésorerie ; 5° Compte des budgets; 6° Situation générale des finances.

1° Compte de gestion de l'année écoulée développé par natures de services;

2° Même compte dressé par branches de comptables;

3° Nombreux renseignements statistiques.

Le premier compte par natures de services embrasse, comme ceux des comptables eux-mêmes, la série des opérations effectuées du 1er janvier au 31 décembre, réparties en opérations de la première année de l'exercice et en opérations complémentaires de l'exercice précédent. La situation du Trésor, au début et à la fin de l'année, ouvre et clôt les écritures (1).

« Le compte général de l'administration des finances retrace les « mouvements annuels et la situation au commencement et à la « fin de l'année de tous les services financiers de l'Etat », dit la *Note préliminaire.*

Au moyen de la division des exercices maintenue dans le sein de la gestion annuelle, cette première division permet de rétablir le lien qui doit exister entre les comptes d'année et les comptes d'exercice. C'est là son but. Nous avons vu, en effet, les comptables opérer par gestion et les ordonnateurs par exercice (2). Or, comme il faut bien, nous l'avons dit aussi, arriver à rapprocher leurs opérations réciproques, le compte général en fournit ici le moyen.

« L'exactitude des comptes d'exercice ne peut être pleinement « démontrée que par leur conformité avec ceux des agents de re- « cettes et de dépenses. Entre ceux-ci, réglés par gestion, et ceux « du budget, réglés par exercice, il faut établir une corrélation « qui permette de se reporter des uns aux autres pour les contrô- « ler. » (Exposé de Béranger, commissaire du Roi, 1819.) Le compte général, en un mot, certifie les opérations des ordonnateurs en les appuyant sur celles des comptables.

Les comptes spéciaux sont relatifs à un très grand nombre de statistiques diverses.

(1) Le compte général des finances, en développant les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie du cours de l'année, aboutit à des totaux de 29 milliards et demi à 30 milliards en recettes et en dépenses.

(2) Voir page 121.

L'addition des totaux de la première partie d'une gestion avec ceux de sa partie complémentaire, l'année suivante, suffit donc pour reconstituer l'exercice. Le compte général, d'ailleurs, dresse lui-même plus loin cette récapitulation en ce qui concerne le dernier exercice expiré. Ainsi le compte général de 1899, après avoir, dans une première série de pages, détaillé les résultats de l'*année* 1899 qui vient de finir, reconstitue, dans une série de pages subséquentes, les résultats de l'*exercice* 1898 expiré depuis plusieurs mois, fournissant ainsi la preuve que l'objet des divisions de ses comptes consiste bien effectivement à passer de l'année à l'exercice.

Une seconde série de documents répartit les opérations de gestion par branches de comptables principaux (1).

Ce nouveau mode de présentation des écritures a pour but de favoriser la comparaison des résultats des comptes ministériels avec les totaux des arrêts individuels prononcés par la Cour des comptes. Le contrôle législatif institué par l'ordonnance du 14 septembre 1822, dont nous devons bientôt parler plus complètement, laissait, en effet, subsister dans le principe de grandes difficultés d'exécution : la Cour des comptes se perdait dans la masse indéfinie des chiffres qu'il lui fallait, à elle seule, sans points de repère, rapprocher des totaux des comptes de tous les comptables objets de ses jugements (2). Pour venir à son aide, l'ordonnance du 9 juillet 1826, rendue aussi sur la proposition de de Villèle, prescrivit donc de décomposer dorénavant, dans une nouvelle série de

(1) La plupart des traités et le décret du 31 mai 1862, lui-même, omettent de mentionner cette seconde partie du compte général. Cela tient à ce qu'ils se bornent à reproduire servilement les divisions primitives tracées par l'ordonnance du 10 décembre 1823, laquelle ne pouvait évidemment pas mentionner les dispositions inaugurées par l'ordonnance du 9 juillet 1826 en ce qui concerne la subdivision des écritures par classes de comptables. Les rédacteurs du décret réglementaire de 1862, tout en compilant les anciens textes, auraient dû se donner la peine de les mettre au courant.

(2) Receveurs de l'enregistrement, du timbre et des domaines, receveurs des douanes, receveurs des contributions indirectes, receveurs des postes et des télégraphes, agent comptable de la Caisse nationale d'épargne, trésoriers-payeurs généraux des finances, caissier-payeur central du Trésor public, payeur de la dette publique, payeurs des armées, agents comptables des traites de la marine, comptables des finances en Algérie, trésoriers-payeurs des colonies, agent comptable des virements de comptes.

tableaux, les opérations annuelles par branches de comptables, conformément à l'ordre même des jugements de la Cour. Celle-ci, dès lors, guidée pas à pas dans son travail, peut le faire aboutir en sécurité.

L'ordonnance du 9 juillet 1826 prescrit, en outre, au ministre des finances de déposer annuellement au greffe un *résumé général des virements de comptes*, afin que la Cour puisse modifier les résultats de ses propres écritures conformément aux changements d'imputation survenus, après coup, dans la comptabilité des recettes et des dépenses des ministères. Un agent spécial dresse et certifie, sous sa responsabilité, ce résumé général que la Cour vérifie et juge avant d'en faire usage.

L'accord se trouve ainsi toujours complètement maintenu entre les totaux des comptes administratifs et les totaux des comptes judiciaires: ceux-ci peuvent contrôler ceux-là.

Enfin, dans la classe des *Documents statistiques*, nous rangeons les nombreux renseignements qui n'ont plus, comme les précédents, le caractère *comptable*, qui ne font pas partie nécessaire de la série officielle des contrôles législatifs, mais dont beaucoup cependant offrent un intérêt considérable; plusieurs même figurent là en vertu de prescriptions législatives, toujours à titre statistique. Les principaux sont les suivants :

Le compte définitif du dernier exercice expiré, déjà mentionné, groupant les parties d'opérations incluses dans deux gestions successives ;

Le compte de trésorerie, exposant, dans leurs multiples détails, les émissions et les remboursements d'effets et de papiers divers, ainsi que les mouvements de fonds du cours de l'année, compte qui développe 36 à 37 milliards d'opérations ;

Le bilan et la situation générale de l'administration des finances, présentant, par branches de services, le résultat des opérations de recettes, dépenses et trésorerie, afin d'aboutir aux soldes existants dans la caisse et le portefeuille du Trésor au 1er janvier précédent. Dressé d'après les écritures des comptables, ce bilan développe 44 à 45 milliards d'opérations, tant à l'actif qu'au passif;

Le compte des budgets, qui donne, depuis le début du siècle,

l'indication des résultats définitifs de chaque exercice, en équilibre, excédent ou déficit ;

Le compte de la dette, qui récapitule les créations successives des fonds 5, 4, 4 1/2, 3 1/2, 3 0/0, leurs conversions, leurs amortissements, le nombre des propriétaires de rentes nominatives, au porteur, etc. ;

Le compte des monnaies, énumérant les quantités de pièces d'or et d'argent, par effigie et par module, frappées depuis 1795 ; les recettes et les dépenses annuelles de la fabrication, etc.

Les états du mouvement des découverts du Trésor, des services spéciaux, de l'actif et du passif du Trésor, des fluctuations de la dette flottante, etc. ; le tableau relatif aux exercices clos, prescrit par l'article 10 de la loi du 23 mai 1834; les comptes des rentes 3 0/0 amortissable, des annuités aux compagnies de chemins de fer, de la garantie d'intérêt, des cautionnements en numéraire, des pensions civiles, des débets et créances litigieuses, de l'ancien domaine extraordinaire, etc.

Cette partie statistique serait plus fructueusement utilisée si sa forme, ses dimensions, ses notices préliminaires se prêtaient mieux à la consultation (1).

§ 4. — *Commission de vérification des comptes des ministres.*

Avec les comptes définitifs de dépenses des ministres, avec le compte définitif des recettes, et le compte général des finances, nous possédons la base essentielle du contrôle, la matière à contrôler. Voyons maintenant comment ce contrôle s'exerce effectivement.

En premier lieu, l'ordonnance du 10 décembre 1823 a institué une commission annuelle, désignée sous le nom de *Commission de vérification des comptes des ministres*, composée de neuf membres choisis par le chef de l'État dans le sein du Sénat, de la Chambre des députés, du Conseil d'État et de la Cour des

(1) La publication en petit format d'un annuaire statistique des finances aurait l'avantage de dégager le compte général des trop volumineux renseignements qu'on ne peut, la plupart du temps, aller y chercher, et d'éclairer le public sur des sujets qu'il a tant d'intérêt à bien connaître !

comptes (1), laquelle est chargée d'arrêter, au 31 décembre, le journal et le grand-livre de la comptabilité publique du ministère des finances, de rapprocher leurs résultats des comptes publiés par les ministres et de comparer également ceux-ci aux écritures centrales tenues dans chacun des départements ministériels.

L'objet essentiel de ses travaux consiste donc à constater *sur place* l'accord existant entre les comptes publiés par les ministres (comptes définitifs des dépenses et des recettes, compte général des finances) et les écritures de la comptabilité générale des finances et de la comptabilité centrale de chaque ministère. Suivant les termes d'un de ses procès-verbaux, « elle est chargée de démon- « trer que les résultats présentés par les comptes ministériels sont « l'expression exacte des faits accomplis ».

En ce qui concerne les comptes définitifs de dépenses produits par chaque ministre ordonnateur, la Commission en reconnaît, d'abord, l'uniformité et la régularité intrinsèque, puis elle les confronte avec les écritures élémentaires ayant servi à les établir. Elle passe ensuite au compte définitif des recettes et au compte général des finances ; ce dernier fait l'objet de son attention particulière. Elle compulse les bilans de l'administration des finances, arrête le journal et le grand-livre de la Comptabilité publique, s'assure, d'une part, que le journal se trouve d'accord avec les livres auxiliaires, qu'il contient le relevé exact des bordereaux établis d'après les écritures des comptabilités élémentaires ; d'autre part, que le grand-livre de la comptabilité publique reproduit tous les résultats portés sur son journal. Puis, lorsque les bases de la vérification se trouvent ainsi confirmées dans leur exactitude, elle les compare avec les documents précédemment nommés, dont elle peut, dès lors, certifier la concordance, dans un procès-verbal imprimé, officiellement communiqué au ministre des finances, au Sénat et à la Chambre des députés.

Dans le cours de ses travaux, d'ailleurs, la Commission arrête subsidiairement les livres de la dette inscrite, les états des débets et créances dont le recouvrement est confié à l'agent du Trésor, et les comptes généraux des *matières* de chaque ministère.

(1) L'ordonnance du 10 décembre 1823 n'avait, dans le principe, composé

§ 5. — *Déclarations générales et rapport annuel de la Cour des comptes.*

Aux vérifications de cette Commission extra-parlementaire (1), succède le contrôle de la Cour des comptes, dont le mécanisme a été déjà entrevu et sur lequel nous reviendrons en étudiant l'ensemble de l'institution.

La Cour des comptes, en effet, après avoir, dans la forme qui sera exposée plus loin, jugé les comptes de tous les comptables, compare les totaux des chiffres reconnus par ses arrêts avec les totaux des comptes des ministres. De là résultent des déclarations générales de conformité de deux natures.

La première déclaration générale, relative aux *comptes de gestion annuelle* (2), tend à certifier l'exactitude des écritures des comptables. C'est à ce point de vue que nous avons eu précédemment l'occasion de la citer.

La seconde déclaration générale de conformité, sur la *situation définitive de l'exercice expiré* (3), s'applique plus spécialement aux ordonnateurs. Le compte général de finances ayant fourni les moyens de passer des comptes de gestion aux comptes d'exercice, la Cour peut valablement certifier la concordance de ses arrêts individuels sur la gestion des comptables avec les chiffres des documents produits par les ministres ordonnateurs. Ces

cette Commission que de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. L'ordonnance du 8 décembre 1830 introduisit dans son sein des membres des deux Chambres législatives, précisément afin d'attribuer plus de garanties parlementaires à ses opérations.

(1) La Commission compare, en outre, les résultats des comptes individuels soumis au jugement de la Cour des comptes avec les comptes des ministres, le compte définitif des recettes et le compte général des finances.

(2) La déclaration générale sur les comptes de l'année est ainsi libellée : La Cour..., attendu..., sous les réserves exprimées ci-dessus, déclare : 1° Que le compte général de l'administration des finances pour l'année... est d'accord... avec les arrêts rendus sur les comptes individuels présentés par les agents comptables des finances pour ladite année.

(3) La déclaration générale sur la situation définitive de l'exercice est ainsi libellée. La Cour..., vu..., considérant..., déclare :

Que la recette et la dépense comprises dans les comptes des ministres pour l'exercice... sont conformes aux résultats des arrêts rendus sur les opérations correspondantes portées dans les comptes des agents comptables des finances et appuyées des pièces justificatives qui leur servent de preuve.

déclarations générales, remises au ministre des finances, imprimées et communiquées au Sénat et à la Chambre de députés, serviront ultérieurement de pièces justificatives au projet de loi de règlement du budget.

Enfin, tous les ans, la Cour des comptes adresse au chef de l'État un rapport, dans lequel elle expose « le résultat général de « ses travaux et ses vues de réforme et d'amélioration dans les « différentes parties de la comptabilité ». Sous ce programme modeste, le rapport annuel de la Cour des comptes constitue un des plus puissants moyens de contrôle à l'égard des ordonnateurs. Comme il investit, en même temps, la Cour des comptes d'une attribution législative, nous le commenterons assez longuement dans le prochain chapitre. Bornons-nous ici à indiquer provisoirement son rôle dans le mécanisme général du contrôle des ordonnateurs.

Déjà, nous avons constaté les immunités exceptionnelles dont ceux-ci jouissent au cours de l'exécution du budget. Sans doute, leurs ordonnancements passent sous les yeux du ministre des finances, qui les revêt de son visa ; sans doute, les pièces justificatives de leurs dépenses sont examinées par les payeurs. Mais, en dehors de là, aucun inspecteur ne surveille, d'une manière permanente, leur gestion financière, aucun délégué ne s'assure s'ils respectent les autorisations législatives. Après l'exécution du budget, nul contrôle *à posteriori*, effectué sur pièces, ou autrement, ne reconnaît encore, ni ne signale, les irrégularités qu'ils peuvent avoir commises. La loi interdit même formellement à la Cour des comptes d'intervenir ; lorsque, tout en feuilletant les pièces de comptabilité, elle en éprouve la tentation, un article lui rappelle expressément que : « La Cour ne peut, en aucun cas, s'at- « tribuer de juridiction sur les ordonnateurs. »

Cependant, sous une forme indirecte, sans revêtir l'apparence judiciaire, sans qu'aucune sanction effective y soit attachée, le rapport annuel au chef de l'État tend précisément à combler cette lacune. Il expose d'abord les vues de réforme et d'amélioration que l'examen des différentes parties de la comptabilité a pu susciter ; puis, de proche en proche, il ne croit pas dépasser les limites de son programme en signalant les infractions révélées,

chemin faisant, à la charge des ordonnateurs par la vérification des pièces de dépenses. Ce n'est pas une juridiction que les membres de la Cour entendent s'attribuer ; ils formulent seulement des observations.

Le président de la République, une fois le rapport entre ses mains, prie chaque ministère compétent de s'expliquer sur les irrégularités qui le concernent. Le tout, observations de la Cour et réponses des administrations intéressées, compose le volume annuel, imprimé et distribué à la Chambre des députés et au Sénat.

Un tel contrôle pénètre souvent très avant. Grâce à lui, nous avons pu déjà citer de nombreux exemples de mandats fictifs, de dépenses irrégulières, de dépassements de crédits, de ressources indûment obtenues, de ventes clandestines de matières réformées, de transpositions de chapitres ou d'exercices, de gestions occultes, de majorations d'effectifs, de violations diverses des autorisations législatives, relevés à l'encontre des ordonnateurs (1). A défaut des rapports annuels de la Cour des comptes, la plupart des faits de cette nature (bien qu'encore, sans aucun doute, une faible portion d'entre eux seulement puisse être mise en lumière) (2), demeureraient ignorés du parlement et même du gouvernement.

(1) Parmi les irrégularités signalées par la Cour des comptes, on peut ajouter les exemples suivants extraits de ses derniers rapports : Produit de la conversion de l'emprunt Morgan insuffisamment justifié. — Emissions aux guichets de rente 3 o/o amortissable sans indication de cours. — Achats de rentes 5 o/o effectués à la Bourse à la veille des élections d'octobre 1877, pour soutenir les cours. — Indemnités allouées à des employés sur les fonds d'encouragements aux manufactures et au commerce. — Etrennes à différents agents de l'administration centrale imputées sur les crédits du matériel des grands travaux publics. — Indemnités aux concierges, jardiniers, gardiens, etc., accordées sur les crédits de réfection et grosses réparations des bâtiments civils. — Réparation du pont à bascule de la cartoucherie de Vincennes imputée sur les crédits du corps expéditionnaire du Tonkin. — Horloge achetée avec les fonds du chapitre des vivres. — Fournitures de pain, viande, café, prélevées sur le service des fourrages, etc.

(2) On a quelquefois cherché à grouper les critiques formulées par la Cour des comptes pour battre en brèche l'organisation financière dans le sein de laquelle tant d'infractions peuvent se produire : c'est là un raisonnement de mauvais esprit et en plus inexact. D'abord, parce que les irrégularités, dans le système le plus perfectionné, seront toujours forcément très nombreuses. Puis, les irrégularités que le contrôle découvre, loin d'être inquiétantes, représentent, au contraire, une victoire sur le désordre. Celles, en plus grande quantité malheureusement, qui restent inaperçues doivent seules préoccuper les véritables amis du bon ordre financier.

Les administrations, dans leurs réponses, s'excusent comme elles peuvent, contestent quelquefois l'irrégularité, ou, lorsqu'elles l'avouent, s'engagent vaguement à mieux surveiller dorénavant. En apparence, souvent, on pourrait croire à une palinodie. Mais de très précieux résultats n'en sont pas moins obtenus. Le discours du procureur général en 1888 (1) le constatait expressément; après une récapitulation documentée, il concluait ainsi : « Je pour- « rais vous apporter une plus longue énumération des réformes et « des améliorations obtenues dans chaque département ministé- « riel. Je pourrais vous citer encore un grand nombre d'observa- « tions de détail sur des faits irréguliers ou incorrects, sur bien « des points, enfin, où l'administration supérieure a reconnu la « justesse de vos critiques; mais j'en ai dit assez, et les exemples « cités suffisent pour déduire les conclusions auxquelles je tenais « à arriver. »

§ 6. — *Insuffisance du contrôle à l'égard des ordonnateurs.*

Les procès-verbaux de la Commission des comptes des ministres, les déclarations générales et le rapport annuel de la Cour des comptes ne sont que les préparatifs du règlement définitif du budget, dont le vote appartient au parlement; l'efficacité de ces vérifications préalables dépend donc de l'usage plus ou moins consciencieux, plus ou moins éclairé, que les Chambres en feront ultérieurement. Or, celles-ci, trop haut placées, tantôt négligent les détails, tantôt s'attachent avec une passion exclusive aux faits politiques, tantôt même, préoccupées d'autres sujets, oublient de remplir leurs attributions financières. L'expérience montre que ce tableau n'a rien d'exagéré.

En outre, la responsabilité ministérielle, seule sanction du contrôle législatif, n'a trouvé jusqu'ici, comme nous l'avons déjà souvent observé, ni définition ni application.

(1) Audience solennelle du 16 octobre 1888, discours de M. le procureur général Renaud, récapitulant les exemples de l'heureuse influence des observations de la Cour des comptes depuis 1870.

Cette situation laisse aux ordonnateurs une indépendance excessive : « Tandis qu'on multiplie les contrôles autour des comp-« tables, on laisse les ordonnateurs se mouvoir dans leur indépen-« dance et dans leur insolvabilité. On juge l'instrument, on ne « juge pas la main qui le pousse. Dans la gestion des comptables, « une erreur d'un centime est impitoyablement relevée. La gestion « de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen : les erreurs les plus « grossières, les manœuvres les plus frauduleuses peuvent se « commettre dans les liquidations, sans que la justice financière « ait rien à y voir. » C'est ainsi que s'exprimait, dès 1840, un ancien caissier du Trésor, de Montcloux (1), dans un langage empreint certainement d'une certaine exagération; car les ordonnateurs ne peuvent, comme le prétend Montcloux, commettre les manœuvres les plus frauduleuses, à l'abri de toute poursuite, sans trouver ni juges, ni pénalités.

D'abord, le décret sur la comptabilité du 31 mai 1862 dit expressément : « Art. 35. Les administrateurs sont responsables « de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent. » Les articles 174, 175 et 177 du Code pénal sanctionnent cette responsabilité. Puis, presque toujours, par la force des choses, l'ordonnateur prévaricateur s'immisce, plus ou moins, dans la comptabilité : il s'approprie des fonds, forme une caisse noire, organise une gestion occulte, ce qui le constitue comptable de plein droit, quand il est découvert, et lui rend applicables toutes les obligations des comptables : hypothèques, redditions de comptes, jugements, etc.; la mainmise administrative s'appesantit alors sur lui et l'enchaîne impitoyablement, jusqu'à ce qu'un *quitus*, en due forme, l'ait libéré. « Les gestions occultes sont soumises aux mêmes

(1) L'ouvrage de M. de Montcloux intitulé: *De la comptabilité publique en France* (Paris, in-8°, 1840), s'exprime encore ainsi dans un autre passage: « Le « payement est un fait complexe; on doit en demander compte à plus d'un « agent. Ne nous exposons pas à voir un ordonnateur délivrer de faux mandats « d'indemnité de route à des militaires supposés, un autre fabriquer des man-« dats pour des curés qui n'existent pas, un autre livrer des fonds à un régis-« seur qui les applique à sa dépense personnelle...... et tous ces fonctionnaires, « dont la négligence équivaut à la concussion, se renfermer dans leur dignité « inattaquable !...... Que les ordonnateurs répondent de leurs œuvres. S'ils ont « mal opéré, qu'on les juge ! »

« juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions « patentes. » (Art. 25 du décret du 31 mai 1862.) Dans bien des cas, cette disposition a frappé durement les ordonnateurs et transformé leur prétendue impunité (1), d'après Montcloux, en un rigoureux assujettissement aux lois de la comptabilité.

Cependant, si, par entraînement, Montcloux se laisse aller à exagérer, ses appréciations renferment, on ne saurait le nier, un grand fond de vérité. Déjà, le fait que les ordonnateurs ne sont pas jugés demeure certain : « Des fonctionnaires ont le droit d'ouvrir « les caisses par leur simple signature et ces hommes ne sont pas « jugés à raison de l'usage qu'ils ont fait de ce droit! » répète un document plus récent. (Projet de loi d'initiative parlementaire du 18 novembre 1882.) Puis, même devant le parlement et devant le tribunal de l'opinion publique, les ordonnateurs, nous l'avons vu, ne se trouvent mis en cause que par des moyens détournés.

Ce que Montcloux voudrait surtout voir disparaître, c'est la fiction de la responsabilité ministérielle, qui couvre les actes des chefs de service et les rend à peu près intangibles. Dans ce but, il propose de distinguer entre les responsabilités, afin de ne plus les faire toutes remonter d'emblée jusqu'au ministre seul, dans le sein duquel elles s'évanouissent. « Dégageons d'abord, dit-il, l'acte du

(1) Non seulement l'ordonnateur qui a détourné les fonds est considéré comme comptable, mais aussi celui qui a *coopéré* à leur détournement. « L'ordonna« teur qui a émis un mandat fictif, le créancier qui l'a acquitté, les agents qui « ont délivré le faux certificat, sont les co-auteurs de la gestion occulte. » On les déclare tous comptables et leurs biens sont frappés d'hypothèque. M. Petitjean, procureur général près la Cour des comptes, dans un discours sur les comptabilités occultes (3 mars 1877), a soutenu que telle était la jurisprudence de la Cour, jurisprudence appelée à exercer, d'après lui, une influence très salutaire sur la gestion des ordonnateurs. Un des successeurs de M. Petitjean confirme son opinion dans les termes suivants : « L'ordonnateur, lorsqu'il émet sciemment « un mandat fictif, devient pécuniairement responsable, aux lieu et place du « comptable, qui ne peut juger de la régularité du mandat que sur les appa« rences. » (Discours de rentrée du 3 novembre 1881, par M. Audibert, procureur général.)

Cependant, M. Victor Marcé, dans son étude sur les *Comptabilités occultes* (1887), combat cette théorie et, bien à regret, tout en reconnaissant son efficacité éventuelle, ne la croit pas conforme aux textes du décret du 31 mai 1862 (art. 25) et de la loi municipale du 5 avril 1884 (art. 155); ces textes, dit-il, ne considèrent comme coupables de gestion occulte que les personnes qui se sont ingérées dans le *maniement* des deniers publics. D'après M. Marcé, le mot *maniement* doit être entendu dans son sens exclusivement matériel.

« ministre de celui de son subordonné. Déclarons que le ministre « ne répond pas personnellement de ce qui se fait au-dessous de « lui. Disons de quoi il répond et définissons en quoi consiste la « responsabilité de ses agents. A l'aide de cette séparation, la « question s'éclaircira et deviendra peut-être fort simple.

« Où en serions nous, je le demande, si l'on avait raisonné à « l'égard des comptables comme on l'a fait jusqu'ici à l'égard des « ordonnateurs? Certes, le ministre des finances ne pouvait pas « être rendu responsable des perceptions illégales, ni des détour- « nements de fonds; on ne pouvait pas y songer.... On a créé, « cependant, des agents responsables à tous les degrés et on a « pris contre eux et leurs biens de bonnes et solides garanties. Ce « qui a été fait pour le ministère qui reçoit peut se faire pour « les ministères qui dépensent. »

Il y a là évidemment d'importantes lacunes à combler, d'essentiels perfectionnements à réaliser, bien que ces sortes de questions ne comportent pas les solutions radicales proposées ci-dessus. Jamais, par exemple, aux points de vue du contrôle et des responsabilités (1), on n'assimilera les ordonnateurs et les comptables; jamais le dépôt d'un cautionnement ne sera exigé de tous les chefs de service; jamais la Cour des comptes ne jugera, sur pièces, la gestion de tous les administrateurs civils et militaires, etc. (2).

Cependant l'exemple des pays étrangers prouve qu'il peut y avoir moyen, mieux qu'en France tout au moins, de tenir les ordonnateurs en respect, de réprimer leurs infractions éventuelles, d'opposer à leurs empiétements abusifs une barrière renforcée par la crainte de l'autorité législative. Ainsi, la direction générale de la comptabilité publique, lorsqu'elle soumet à sa surveillance les comptabilités centrales de tous les ministères, fait efficacement pénétrer l'autorité du ministre des finances dans le cœur même

(1) La Commission de revision du décret du 31 mai 1862, en étudiant la question de responsabilité des ordonnateurs, a écarté toute idée de responsabilité pécuniaire à leur égard. Les punitions disciplinaires, descente de grade, changement de résidence, mise en disponibilité, destitution, lui semblent les seuls actes de répression qui soient en rapport avec la position et les attributions des ordonnateurs.

(2) Voir pages 563 et 564.

des opérations de liquidation et d'ordonnancement. La comptabilité des dépenses engagées mise à l'essai par la loi de 1890 pourrait recevoir des perfectionnements pratiques susceptibles de rendre son application sérieuse. Par-dessus tout, la Cour des comptes, intervenant au cours même de l'exécution du budget, avec des pouvoirs bien définis, constituerait le frein le plus puissant contre l'entraînement des dépenses irrégulières.

Cette question du contrôle des ordonnateurs, vitale pour les budgets, mérite bien qu'on y revienne, comme nous le faisons encore ici. Là réside en effet, le point délicat de la législation financière, celui sur lequel se concentre aujourd'hui l'attention publique. C'est perdre sa peine, répète-t-on très justement, que de préparer les budgets avec tant de précautions, que de procéder si minutieusement à leur discussion et à leur vote, que de suivre de si près leur exécution comptable, lorsqu'il demeure loisible à des administrateurs insuffisamment contrôlés de bouleverser après coup ce laborieux aménagement préalable!

Les chapitres suivants vont fournir, sur le même sujet, de nouveaux éclaircissements.

CHAPITRE XXIX

COUR DES COMPTES

§ 1er. Anciennes Chambres des comptes. Leur défaut d'unité : abus au sein desquels elles opéraient, retards des productions, irrégularités intentionnelles, protection accordée aux comptables prévaricateurs; exposé du premier président de la Chambre de Paris, en 1789. Suppression des Chambres des comptes, en 1790. — § 2. Bureau de comptabilite créé en 1791. L'assemblée nationale se réserve le jugement des comptes; elle n'en juge aucun. Fausse application d'un principe juste. Création des Commissions de comptabilité en l'an III. Retards accumulés malgré leur bonne volonté. En résumé, deux principes nouveaux émergent : unité de tribunal et jugement définitif des comptes par le parlement. — § 3. Création de la Cour des comptes, en 1807. Ses attributions judiciaires complètement constituées, sauf quelques adjonctions postérieures. — § 4. Attributions parlementaires de la Cour des comptes inaugurées sous la Restauration. Déclarations générales. Rapport au chef de l'Etat sur la gestion des ordonnateurs : discussions à son sujet. Loi de 1831. — § 5. Caractères distinctifs des Cours des comptes, ou institutions analogues à l'étranger. Elles forment une branche de l'administration en Angleterre. Attributions de l'ancien *Audit-office* et du contrôleur-auditeur général aujourd'hui. Ministère du contrôle en Russie. Vérifications effectuées sur place en Russie et en Prusse. Chambre supérieure des comptes prussienne. Contrôle préventif en Belgique et en Italie. Contrôle sommaire des comptes des ministres effectué dans un but de célérité en Italie. — Exemples dont on pourrait tirer profit pour perfectionner l'action de la Cour des comptes en France.

§ 1er. — *Anciennes Chambres des comptes.*

La nécessité d'un jugement qui libérât les comptables s'imposait aussi bien sous l'ancien régime qu'aujourd'hui, puisque une hypothèque légale (1) pesait alors sur leurs biens et que le dépôt d'un cautionnement était exigé d'eux. Ce jugement émanait des Chambres des comptes.

(1) Edit d'août 1669 « portant règlement pour les hypothèques de Sa Majesté « sur les biens des officiers comptables, fermiers et autres ayant le maniement « de ses deniers ».

Sans remonter, pour décrire l'organisation des Chambres des comptes, jusqu'à Philippe V dit le Long, qui, dans son ordonnance du 28 juillet 1318, disait : « Nous avons ordonné que « nous voirons chascun an nostre Estat une fois par les gens de « nos comptes (1) », étudions seulement leur situation immédiatement antérieure à la révolution de 1789.

Les Chambres des comptes de l'ancien régime, à la fin du XVIIIe siècle, étaient au nombre de treize (2). La Chambre de Paris, en raison de sa résidence dans la capitale, possédait certaines attributions spéciales, telles que l'enregistrement des contrats de mariage royaux, des traités de paix, des édits bursaux de concert avec le Parlement, etc... On la désigne dans les anciens documents : l'arche et le repositoire des titres et enseignements de la Couronne et des secrets de l'État, gardienne de la Régale et conservatrice des droits et domaines du roi. En outre, l'illustration de quelques-uns de ses membres lui assignait une autorité particulière.

Lors de la première installation de la Cour au palais de justice, en 1807, le procureur général Garnier rappelait ainsi les noms des hommes illustres qui avaient autrefois siégé dans cette enceinte. « Ces murs, ces palais, dit-il, sont tout pleins de souvenirs res- « pectables. C'est ici, c'est dans ces lieux que présidait cette an- « tique famille des Nicolaï, qui, de règne en règne, de génération « en génération, donnèrent le constant exemple des lumières et « des vertus réunies. Émules des Lamoignon et des Molé, ils mar- « chaient leurs égaux en dignité, leurs égaux en mérite. C'est ici « que remplissait les fonctions de ministère public Étienne Pas- « quier, célèbre par son dévouement à son roi, par sa vaste érudi-

(1) La Cour des comptes, par un sentiment très légitime de respect envers le passé, reproduit annuellement cette inscription archaïque, au frontispice de ses déclarations générales. Cependant, elle ne peut oublier que sa véritable noblesse est toute moderne, puisque ses prérogatives les plus élevées datent de l'établissement du régime parlementaire au commencement de ce siècle.

(2) Les treize Chambres des comptes étaient celles de Rouen, Dijon, Grenoble, Nantes, Nancy, Metz, Pau, Besançon, Bar-le-Duc, Montpellier, Aix, Lille et Paris (en comptant les Parlements et les Chambres des aides, auxquels avaient été déléguées les fonctions de Chambre des comptes).

« tion, par ses recherches historiques (1). » (Discours du procureur général Garnier, 5 novembre 1807.)

Plus récemment, un discours de rentrée consacré aux installations diverses de la Cour des comptes décrit en termes plus sobres « les monuments disparus où siégèrent nos illustres prédéces-« seurs : Henry de Sully, Olivier de Longueil, Michel de l'Hospi-« tal, Estienne Pasquier, les Nicolaï et tant d'autres magistrats « éminents, dont les noms respectés honorent nos annales ». (Discours de M. Biollay, avocat général, 16 octobre 1886.)

A part ces prééminences honorifiques, la Chambre des comptes de Paris ne possédait aucune suprématie effective sur les douze Chambres de province. Composée, comme celles-ci, de présidents, de maîtres, de correcteurs et d'auditeurs (2), elle jugeait exclusivement, comme elles aussi, les comptes des comptables de sa circonscription, avec les formes suivantes :

Les comptes présentés par l'intermédiaire de procureurs étaient

(1) Ici, l'orateur, entraîné par le lyrisme de l'époque, ajoutait : « Oh! s'il eût « vécu sous le règne de Napoléon (il vivait sous le règne de Henri III), il aurait « plutôt consacré ses talents à peindre les grandes époques dont nous sommes « les témoins, à retracer dans l'avenir les magnifiques destinées de l'Empire! »

(2) D'après l'*Almanach royal* de 1788, la Chambre des comptes de Paris se composait des membres suivants : 1 premier président, 12 présidents, 78 conseillers maîtres, 38 conseillers correcteurs, 80 conseillers auditeurs, 3 gens du Roi, avocat général, procureur général et substitut, 2 greffiers en chef, 1 greffier plumitif. En plus, des gardes des livres, payeurs des gages, contrôleurs, huissiers, procureurs, courrier et guide pour les cérémonies, etc...

Le nombre des membres de la Chambre de Paris (212 conseillers, présidents et gens du roi) semble excessif pour une seule des treize juridictions entre lesquelles le royaume est divisé ; la Cour des comptes actuelle, unique pour toute la France, comporte seulement 134 magistrats. Mais ce grand nombre de présidents, conseillers maîtres, conseillers correcteurs, conseillers auditeurs de la Chambre des comptes de Paris n'a rien de surprenant, quand on sait que ses magistrats chômaient alternativement par moitié. Chacun d'eux est marqué, sur l'*Almanach royal*, soit de la lettre H, soit de la lettre E. La lettre H s'applique exclusivement au service d'hiver ; la lettre E exclusivement au service d'été. Le semestre d'hiver commençait le 1er janvier et finissait le dernier jour de juin. Le semestre d'été commençait le 1er juillet et finissait le dernier jour de décembre. Les membres du service d'hiver relayaient, à tour de saison, leurs collègues du service d'été et réciproquement. Seuls, le premier président, l'avocat général, le procureur général et les greffiers en chef sont marqués simultanément des lettres H et E. En outre, la Chambre tout entière vaquait les jeudis et les samedis de chaque semaine et les veilles des fêtes de relevée ; elle se séparait le mardi saint jusqu'au lendemain de la Quasimodo, le samedi de la Pentecôte jusqu'au lendemain de la Trinité, puis pendant la durée des vacances, du 21 septembre au 10 octobre.

d'abord soumis à l'examen des conseillers auditeurs (1), qui suivaient la *législation* des comptes, c'est-à-dire recherchaient si chaque article de recette et de dépense était suffisamment justifié, conformément aux lois sur la matière. D'après le rapport de l'auditeur vérificateur, la Chambre des maîtres prononçait l'admission ou le rejet du compte. Lorsque ce premier arrêt avait été favorable, le compte passait entre les mains des correcteurs, lesquels vérifiaient le *matériel* du compte, c'est-à-dire l'exactitude des chiffres et des calculs, et soumettaient leur rapport à la Chambre des maîtres; celle-ci alors, le cas échéant, prononçait le *quitus*. Les conseillers maîtres constituaient donc, sous l'ancien régime, comme encore aujourd'hui, les véritables juges.

Malgré ces formes communes, chaque Chambre des comptes d'autrefois, nous le répétons, opérait isolément, sans qu'aucune récapitulation générale permît jamais de rapprocher l'ensemble de leurs arrêts du total des comptes du Trésor. Les procureurs généraux de province devaient, sans doute, d'après les instructions, transmettre à la Chambre des comptes de Paris le relevé des arrêts rendus par leurs Chambres respectives. Mais ces communications, toujours faites, d'ailleurs, très irrégulièrement, n'ont jamais été utilisées.

De graves abus dans l'exécution s'ajoutaient à cette lacune constitutive.

D'abord, retards permanents de la production des comptes. « Rien ne saurait justifier un retard de quinze années et plus « que l'on voit se perpétuer dans la comptabilité..... Il est des « comptabilités arriérées de 8 ans à 16 ans, plusieurs de 15, de « 12 ans, un grand nombre de 10... Le désordre des finances et « celui de la comptabilité furent toujours inséparables. Longtemps « ils s'accrurent l'un par l'autre : ils ne pourront cesser que tous « les deux à la fois. » (Rapport lu à l'assemblée nationale sur l'arriéré de la comptabilité au nom du Comité central de liquidation..., par M. Beaumez, 25 mai 1791.)

En second lieu, d'étranges irrégularités engageaient des responsabilités beaucoup plus élevées que celles des comptables : « On

(1) Conseillers référendaires aujourd'hui.

« paraît affecter de mélanger les exercices éloignés les uns des « autres, pour empêcher toute vérification. Aucun ordre constant « n'existe, d'après lequel on puisse établir un rapport certain « d'une année sur l'autre entre les recettes et les dépenses. Enfin, « ce qui est plus grave, nous avons déjà parlé des acquits au « comptant (1) : leur progression douloureuse, depuis Colbert « jusqu'à nos jours, est effrayante... Il ne faut plus que les acquits « de comptabilité soient un amas de pièces informes, fabriquées, « au besoin, par les ordonnateurs, pour composer le roman des « revenus et des dépenses de la France. »

En troisième lieu, l'arbitraire et le favoritisme suspendaient souvent l'exécution des arrêts les plus importants. Tantôt le Conseil du roi évoquait par devers lui certains comptes particulièrement suspects, pour les apurer directement, en dehors de l'autorité judiciaire (2). Tantôt de hautes influences parvenaient à suspendre l'exécution d'arrêts rendus définitifs : « Des crimes de faux recon- « nus dans la gestion d'un comptable, crimes dans lesquels un « grand nombre de complices étaient impliqués, ont été si tardi- « vement l'objet de poursuites que le zèle de la Chambre fut vain « et infructueux. Les administrateurs et les comptables qui « avaient coopéré au faux étaient tous morts lorsqu'on se décida « à agir... Ainsi, un comptable prévenu d'un divertissement de « 800.000 l., enfermé pour ce fait à la Conciergerie, obtient un « sauf-conduit surpris à la religion du roi et signé par un mi- « nistre; il triomphe ainsi sur la loi (3). » Et ce qui chagrine particulièrement la Chambre, c'est que le comptable relâché vient, dit-on, d'être inscrit sur la liste des pensions.

« Du reste, depuis vingt années, cinquante comptables ont

(1) Les acquits au comptant étaient de simples billets, par lesquels le roi, ou le contrôleur général, ordonnait le paiement de sommes déterminées, en faveur d'une personne, dont le nom souvent même demeurait en blanc, en tous cas, sans indication de motifs, ni pièces justificatives à l'appui. Voir au sujet des acquits au comptant notre histoire des *Finances de l'ancien régime et de la Révolution*.

(2) La régie générale des Aides parvint même à se soustraire définitivement à la juridiction de la Chambre des comptes; elle comptait toujours par-devant le Conseil du roi.

(3) Il s'agit de Dupile de Saint-Séverin, trésorier des troupes de la maison du roi.

« failli. On peut évaluer à 30 millions la perte pour le Trésor; « celle des sujets est incalculable... Aucune de ces prévarications « n'a été punie. Le zèle de la Chambre a toujours été enchaîné. »

En résumé : 1° retards considérables dans la production des comptes; 2° lacunes et irrégularités scandaleuses dans la forme des comptes; 3° impunité des coupables, le tout constaté par les extraits textuels d'un travail de la Chambre des comptes de Paris soumis par son premier président, le 23 juillet 1789, à l'assemblée nationale. (Observations sur la comptabilité et sur la juridiction de la Chambre des comptes, 1789, 4°, *Biblioth. nat.*, L. *f.* 27-36.)

La Chambre terminait en disant : « La Cour ne s'est pas bornée « à des gémissements. Elle a, sans cesse, investi les marches du « trône. Ses magistrats ont perpétuellement assiégé le cabinet des « ministres. Ses Commissions ont tenté de pénétrer dans les bu- « reaux. Nulle démarche, nulle observation n'a été ménagée de « leur part... Les officiers de notre compagnie se sont dévoués « (pour se servir des termes des anciennes ordonnances) à des fonc- « tions moult mélancolieuses (1). Le seul désir de servir leurs « concitoyens les soutient dans ces travaux fastidieux et les a fait « renoncer à toutes les illusions de l'amour-propre. »

La péroraison découvre ici les véritables intentions du rapport. En venant spontanément révéler à l'assemblée nationale des abus séculaires, la Chambre voulait prendre les devants et se mettre à l'abri des bouleversements dont elle prévoyait l'imminence. Mais d'aussi tardives condoléances ne parvinrent pas à capter les membres de la Constituante. Bientôt, le décret du 7 septembre 1790 prononça : « Art. 12. Les Chambres des comptes demeure- « ront supprimées aussitôt qu'il aura été pourvu à un nouveau « régime de comptabilité. » La loi du 4 juillet 1791 confirma cette suppression, en déclarant qu' « elles cesseront, à compter de ce « jour, leurs fonctions » (Art. 1) (2).

(1) Les fonctions dont il s'agit n'étaient pas autrefois si « moult mélanco- « lieuses ». Car, malgré « leurs gémissements intérieurs », les membres de la Cour les achetaient à beaux deniers comptants, ou se les transmettaient, comme une fortune, de père en fils.

(2) En novembre 1792, les vieux papiers des dépôts des Chambres des comptes furent vendus au poids.

§ 2. — *Commissions des comptes créées sous la Révolution.*

A leur place, l'assemblée constituante créa un *bureau de comptabilité*, dont le texte suivant explique suffisamment les attributions : « Il sera établi un bureau de comptabilité composé de « quinze personnes qui seront nommées par le roi. Lesdits com- « missaires recevront tous les comptes dont il va être fait mention « ci-après et prépareront les rapports. Chaque rapport sera signé « par trois commissaires, qui demeureront responsables des faits « qu'ils auront attestés. Lesdits comptes, après l'examen qui en « aura été fait au bureau de comptabilité, seront vus et apurés « définitivement par l'assemblée nationale législative, aux termes « de l'article 1er du présent titre. » (Loi du 17 septembre 1791, art. 2, 3, 4 et 5 du titre II.)

D'après l'article premier de cette loi du 17 septembre 1791 : « L'assemblée nationale verra et apurera définitivement par elle- « même les comptes de la nation, » il s'agissait, en effet, de remettre dorénavant entre les mains de la nation elle-même le contrôle des opérations de recettes et de dépenses. Comme le disait le rapporteur : « Il est juste que les représentants de la « nation, qui peuvent ordonner les recettes et les dépenses, en « connaissent la destination et l'emploi. » (Rapport de Cochard, 7 septembre 1791.)

Sans doute, les représentants du pays possèdent, en dernière analyse, le droit de vérifier et d'apurer, par eux-mêmes, les comptes de la nation ; mais à la condition qu'avant eux un tribunal ait régulièrement jugé les comptables. « Un compte n'est « pas une affaire qui s'arrange à l'amiable, disait Malouet : il « faut un jugement, il faut une vérification réelle des pièces de « comptabilité. L'érection d'un tribunal est donc indispensable, « car un tribunal seul a le droit de juger. » (Discours de Malouet, 8 septembre 1791.)

L'assemblée constituante, ne comprenant pas alors comment son propre contrôle législatif pouvait, et devait même, coexister avec celui d'un tribunal, en repoussa l'idée ; une fausse conception

de l'universalité de son autorité lui fit croire qu'elle devait tout faire par elle-même. Cependant, comme la chose était matériellement impossible, force lui fut bien de confier le travail préparatoire à des collaborateurs. « Il ne faut pas, disait un député, que « le Corps législatif se prive de 40 à 60 députés, qui emploieront « tout leur temps à examiner des milliers de pièces. (Discours de « Dandré.)..... C'est à nous à poser les règles de l'apurement ; « mais ce n'est pas à nous à nous occuper du contentieux de la « comptabilité. (Discours de Cochard)..... Une commission doit « donc faire le travail préparatoire, et, il faut dire, dans les lois, « que les comptes seront *définitivement* apurés par la nation. » (Séance du 4 juillet 1791.)

En conséquence, des commis composèrent, sous la direction de l'assemblée, le *bureau de Comptabilité* spécifié dans les textes précédents. La suite des événements ne tarda pas à montrer l'anomalie de cette conception.

L'assemblée constituante, en effet, au milieu, des soucis de toute nature qui l'assaillirent, perdit forcément de vue le travail de la vérification des comptes. « Il est évident, disait Camus, que si « vous chargez l'assemblée d'apurer, en une session, 1.800 comp- « tes particuliers, il n'y en aura pas un seul d'examiné ! » (8 septembre 1791.) Bien qu'un grand nombre de rapports aient été préparés par le bureau de comptabilité de 1792 à 1794, aucun ne fut examiné, ni jugé. « On vérifiait toujours à la comptabilité ; « mais on ne jugeait pas dans l'assemblée. » (Discours de la Jacqueminière, rapporteur du Tribunat, septembre 1807.)

Cet état de choses prit fin, en l'an III, par la création d'une *Commission de comptabilité nationale* (loi du 28 pluviôse an III, 10 février 1795), en remplacement du bureau de comptabilité, dont l'impuissance était démontrée. La nouvelle Commission fut chargée dorénavant de juger définitivement, elle-même, les comptes des comptables. Les commissaires nommés par les Chambres, sur la proposition du Comité des finances, au nombre de quinze d'abord, puis de cinq seulement, en vertu de la constitution de l'an III (1), puis de sept, en vertu de la constitution de

(1) Constitution du 5 fructidor an III, établissant le Directoire (22 août 1795) ;

l'an VIII (1), sorte de tribunal des comptes, si l'inamovibilité et autres privilèges honorifiques de la magistrature, leur avaient été dévolus, remplirent de leur mieux leur tâche. Dans le cours de leur longue carrière de douze années, ils apurèrent beaucoup de comptabilités. « Il serait injuste de leur reprocher de n'avoir pas apuré « et jugé tous les comptes avec célérité... Il suffit de rappeler cette « immensité de valeurs mensongères qui ont surchargé les comp- « tes pendant le règne du papier-monnaie et les dépenses de tout « genre commandées par les circonstances, pour reconnaître que « ce qui n'aurait été qu'un travail ordinaire, dans un temps de « bonne administration, a dû alors entraîner des travaux au-dessus « des forces communes. » (Discours de Defermon, conseiller d'État, au Corps législatif, septembre 1807.)

Toutefois, malgré ces louables efforts, les Commissaires laissèrent s'accumuler un arriéré considérable. En 1807, des milliers de comptables attendaient vainement, depuis huit ou dix ans, qu'un jugement levât l'hypothèque légale assise sur leurs biens. La gêne qu'en éprouvaient un grand nombre de familles devint même une des causes déterminantes de la création de la Cour des comptes (2).

« Art. 321. Il y a cinq commissaires de la comptabilité nationale, élus par le « Corps législatif, aux mêmes époques et selon les mêmes formes et conditions « que les commissaires de la trésorerie. Art. 323. Les commissaires de la comp- « tabilité donnent connaissance au Corps législatif des abus, malversations et « de tous les cas de responsabilité qu'ils découvrent, dans le cours de leurs opé- « rations; ils proposent, dans leur partie, les mesures convenables aux intérêts « de la République. Art. 324. Le résultat des comptes arrêtés par les commis- « saires de la comptabilité est imprimé et rendu public. »

(1) Constitution consulaire du 22 frimaire an VIII. « Art. 89. Une Commis- « sion de comptabilité nationale règle et vérifie les comptes des recettes et des « dépenses de la République. Cette Commission est composée de sept membres « choisis par le Sénat dans la liste nationale. »

(2) « Aucune diligence n'avait pu, avant 1807, renverser le colosse de cet « arriéré toujours grandissant qui remontait à plus d'un demi-siècle. Il inspi- « rait un tel effroi que *quelques conseillers imprudents proposèrent de livrer* « *aux flammes l'amas de pièces et de registres amoncelés depuis tant d'années* « *dans vos galeries*. » (Discours du premier président, Barbé-Marbois, 2 novembre 1831.)

« Une foule de familles rentrèrent dans leurs droits sur les immeubles, qui se « se trouvaient, depuis tant d'années, déchues des privilèges de la propriété. « Des milliers de comptables furent absous. Cet important service que la France « doit à la Cour des comptes valut plus que la conquête d'une province. » (Mémoires d'un ministre du Trésor.)

Au moment d'aborder l'étude de cette grande fondation, nous découvrons, en résumé, que deux principes nouveaux ont émergé confusément des tentatives avortées de la Révolution. En premier lieu, l'apurement définitif des comptes appartient aux représentants de la nation. Voilà une vérité proclamée en 1791 et incontestée aujourd'hui. En second lieu, dès 1791 aussi, à la multiplicité des anciennes juridictions succéda l'idée très précise d'une juridiction unique.

Attribution de l'apurement définitif des comptes aux représentants de la nation, autorité unique chargée du jugement des comptes des comptables, telles sont donc les bases essentielles du système actuel, dont les législateurs de 1807 n'eurent qu'à développer le germe.

§ 3. — *Cour des comptes. — Ses attributions judiciaires.*

La Cour des comptes que créa la loi du 16 septembre 1807, et que réglementa le décret du 28 septembre 1807, fut exclusivement chargée de juger les comptes des comptables. Plus tard, sous la Restauration, nous la verrons devenir l'auxiliaire du pouvoir législatif. Mais, en 1807, à l'apogée du système impérial, il ne pouvait être question de telles attributions : « Le but de l'institution, » disait le conseiller d'État rapporteur au Corps législatif, « est de « seconder et non pas d'entraver la marche du gouvernement, de « porter la sévérité de ses recherches sur les comptables, et non « sur les ordonnateurs. Elle ne saurait juger le gouvernement (1). » (Discours de Defermon (2), conseiller d'État, septembre 1807.)

Si la seule mission conférée à la Cour des comptes, sous le premier Empire, consista dans le jugement des comptables, il

(1) On se demande alors pourquoi l'Empereur constitua la Cour des comptes en tribunal unique, du moment qu'il ne lui réservait que la vérification des comptes individuels. Pressentait-il le rôle plus étendu que cette unité pourrait un jour procurer à la Cour? Ou bien, ne songeait-il qu'à créer un grand corps, destiné à accroître la splendeur de son trône et à abriter ses dignitaires?

(2) Defermon, ancien conventionnel, ne manquait pas d'ajouter : « Rien de « ce qui peut être utile ne peut échapper au génie qui nous gouverne. *Sa Ma-« jesté n'est pas moins avare des sueurs de son peuple que du sang de ses « enfants.* »

faut reconnaître, au moins, que la loi et le décret de 1807 traitèrent le sujet avec une grande perfection. Ce fut une œuvre complète et définitive, sur laquelle on n'a pas eu à revenir.

La Cour des comptes, d'après la volonté de l'Empereur, devait représenter un corps de magistrature éminent. A cet effet, la loi du 16 septembre 1807 déclare qu'elle « prend rang immédiate-« ment après la Cour de cassation et jouit des mêmes prérogatives » (art. 7). Ses membres sont dotés de l'inamovibilité. « Les membres « de la Cour des comptes sont nommés à vie par l'Empereur » (art. 6). Ses cadres sont composés avec solennité d'un premier président, de trois présidents, de dix-huit maîtres des comptes, de quatre-vingts référendaires, d'un procureur général, d'un greffier en chef (art. 2).

C'est l'organisation actuelle, sauf l'adjonction des vingt auditeurs créés en 1856. Les fonctions attribuées à chacune des catégories de magistrats n'ont pas varié depuis 1807.

Le premier examen des comptes et la confection des rapports appartiennent aux conseillers référendaires, aidés aujourd'hui dans ce travail par les auditeurs, lesquels peuvent même être autorisés aussi à faire directement des rapports (1). Ces rapports sont distribués par le président de Chambre à un maître des comptes. Chaque Chambre, composée de six conseillers maîtres et d'un président, entend le rapport du conseiller maître, le référendaire rapporteur assistant à titre consultatif. Le maître rapporteur opine le premier, puis chaque maître successivement dans l'ordre de sa nomination. Le président inscrit la décision en marge du rapport et prononce l'arrêt. (Décret du 28 septembre 1807, art. 31.)

Les conseillers maîtres demeurent donc, on le voit, comme sous l'ancien régime, les seuls juges; à eux seuls appartient le privi-

(1) Le décret du 23 octobre 1856, portant création d'auditeurs à la Cour des comptes, est ainsi conçu: « Considérant qu'il importe de placer auprès de la « Cour des comptes une classe d'auditeurs qui, par ses études préparatoires, « présente des garanties d'aptitude aux fonctions de conseiller référendaire à « ladite Cour..... Art. 2. Les auditeurs seront placés sous l'autorité du pre-« mier président, qui pourra les adjoindre aux conseillers référendaires pour « prendre part aux travaux d'instruction et de vérification confiés à ces magis-« trats. »

lège d'opiner et de voter. Les référendaires, assistés des auditeurs, à l'exemple des anciens conseillers correcteurs et reviseurs, préparent seulement les éléments des jugements.

Le procureur général, assisté aujourd'hui d'un avocat général, représente, d'après la loi de 1807, le ministre des finances et le gouvernement dans le sein de la Cour des comptes. Il assure la régularité du dépôt des comptes par les comptables et provoque l'application de peines contre les retardataires; il prend communication des dossiers dont l'examen lui paraît susceptible d'un examen spécial; constate l'exactitude des réunions des Chambres, la régularité du service des référendaires et des auditeurs; adresse au ministre des finances les expéditions des arrêts de la Cour; donne ses conclusions dans un certain nombre d'affaires importantes; correspond avec les différents ministres; fournit les renseignements réclamés, etc.

La procédure organisée par la loi et le décret de 1807 relativement aux délais, aux formes de la présentation des comptes, aux arrêts provisoires notifiés avec injonctions et aux arrêts définitifs et libératoires, à la réforme des jugements par voie de revision ou de cassation devant le Conseil d'État, subsiste également intacte aujourd'hui. De même en est-il des règles en vertu desquelles la Cour n'a pas la suite de ses arrêts; les jugements établissent seulement si les comptables sont quittes, en avance, ou en débet. Dans le dernier cas, les poursuites sont exercées par l'agent judiciaire du Trésor. Les faux et concussions sont déférés aux tribunaux ordinaires par le ministre de la justice. La Cour ne peut jamais créer une dette à la charge du Trésor, même lorsqu'elle déclare les comptables en avance. Sur aucun de ces points, des dispositions postérieures n'ont modifié la loi de 1807.

Toutefois, en 1843, la juridiction de la Cour s'est étendue aux comptes *en matières*. « Les comptes en matières sont soumis au « contrôle de la Cour des comptes, » dit l'article 14 de la loi du 6 juin 1843. L'ordonnance du 26 août 1844, rendue en exécution de la loi de 1843, a réglementé le mode de contrôle que comportent les matières de consommation et de transformation appartenant à l'État. Puis le décret du 19 novembre 1871 s'est spécialement

occupé du ministère de la guerre et a cherché à y établir une corrélation entre les comptes en deniers et les comptes en matières, afin de suivre constamment les transformations de la fortune de l'État, lorsqu'elle passe des caisses du Trésor dans les magasins et arsenaux (1). Depuis lors sont intervenus la loi du 23 août 1876, les décrets du 16 décembre 1876, du 23 novembre 1887, du 6 septembre 1888, relatifs aux approvisionnements et aux travaux de la marine, etc. (2).

Telles sont les seules innovations greffées sur l'œuvre magistrale de 1807. Tout au plus pourrait-on citer encore certaines dispositions des ordonnances de comptabilité de la Restauration, les décrets des 12 août 1854 et 7 janvier 1856, prescrivant de diviser les envois des comptes à la Cour en deux lots, l'un comprenant la gestion annuelle, l'autre les opérations complémentaires de l'exercice, avec un résumé d'ensemble, etc.

(1) Lire à ce sujet un intéressant article de M Bouchard, président à la Cour des comptes, dans la *Revue des Deux Mondes* de février 1872.

(2) Il est incontestable que l'organisation de la comptabilité-matières laisse encore beaucoup à désirer. Les retards constatés périodiquement dans la production des comptes-matières, joints à l'absence presque complète de recensements, suffisent à démontrer son impuissance actuelle. Dans le discours prononcé à l'audience solennelle du 10 avril 1891, le procureur général près la Cour des comptes constatait que « en ce qui touche les comptes-matières, il ne faut pas « oublier que l'arriéré est fort élevé ». Il ajoutait que les productions sont, d'ailleurs, incomplètes et citait, pour exemple, le ministère de l'agriculture, qui *n'a pas envoyé de comptes-matières depuis ceux de 1882!* (en avril 1891). Un tel arriéré révèle suffisamment combien la comptabilité dont il s'agit, isolée de la comptabilité en deniers, peut être laissée en oubli.

Pour installer un ordre correct dans ce milieu, qui s'y prête difficilement d'ailleurs, il faudrait pouvoir rattacher, par un lien incessant, les deniers aux matières. Tel est le mérite du compte *Patrimoine* en Italie, qui réunit dans un seul total l'ensemble de la fortune du pays et force par là tous les exposés financiers à grouper corrélativement dans leurs colonnes ces deux éléments si peu faits pour être additionnés, les matières et les deniers Comme le dit M. Cerboni : « Le compte de patrimoine, qui, selon la loi italienne, com-« prend, à la fois, les résultats budgétaires et ceux de la gestion des biens et « du matériel appartenant à l'Etat, fait de tout cela un seul et même organisme, « correspondant à celui que nous offre effectivement la vie administrative. »

Mais ce compte de patrimoine, malgré d'incontestables avantages apparents, soulève de graves objections pratiques. Beaucoup prétendent que ses résultats ne sont et ne peuvent être que des illusions.

Lire ce qu'en dit le regretté M. Léon Say, dans son livre les *Finances*, où sa sagacité habituelle sait discerner très clairement le pour et le contre. Déjà, dans un *Groupe de travail*, à l'Ecole des sciences politiques, il nous avait charmés en exposant ses idées sur ce sujet aride. Lire aussi la *Comptabilité patrimoniale en Italie*, excellent chapitre de l'ouvrage de M. Besson.

§ 4. — *Attributions parlementaires de la Cour des comptes.*

L'attribution qui confère à la Cour des comptes le caractère d'auxiliaire du pouvoir législatif demeura totalement inconnue au premier Empire. Ce nouveau rôle, entrevu déjà, on s'en souvient, par l'assemblée constituante, lorsqu'elle créa le bureau de comptabilité, reçut de la Restauration seulement son plein développement. Il est exercé au moyen de la publicité donnée à deux sortes de documents : les *Déclarations générales de conformité* et le *Rapport annuel.*

Déjà nous avons analysé chacun d'eux dans les détails de leur contenu (1). Si nous y revenons, c'est uniquement pour récapituler l'historique de leur création et de leurs développements.

L'ordonnance du 14 septembre 1822 créa les déclarations générales en ces termes : « La Cour des comptes constatera et nous « certifiera, d'après les relevés des comptes individuels, l'exacti- « tude des comptes généraux publiés par le ministre des finances « et par chaque ministre ordonnateur. » Certaines difficultés d'exécution ayant été aplanies par l'ordonnance du 9 juillet 1826 (2), les déclarations générales, dans leur plein fonctionnement, permirent à la Cour des comptes, suivant les prescriptions de M. de Villèle, de certifier l'authenticité des comptes des ministres, non seulement en s'adressant au chef de l'État, comme l'indiquait l'ordonnance de 1822, mais aussi vis-à-vis des Chambres législatives. (Arrêté du 21 novembre 1848, qui ordonne au ministre des finances de faire imprimer les déclarations générales et de les communiquer à l'assemblée nationale.)

Un second attribut d'auxiliaire du Corps législatif échut à la Cour des comptes lorsque la publicité de son *Rapport annuel au chef de l'État* fut officiellement prescrite. La loi du 16 septembre 1807 autorisait « les réfendaires à prendre note des obser- « vations qui peuvent résulter de la comparaison de la nature des « recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les cré-

(1) Voir pages 572 et suivantes.
(2) Voir pages 568 et 569.

« dits ». (Art. 20.) Au moyen de ces cahiers de notes des référendaires, « le prince archi trésorier, au mois de janvier de chaque « année, proposera à l'Empereur le choix de quatre commissaires « qui formeront, avec le premier président, un comité particulier « chargé d'examiner les observations faites pendant l'année pré- « cédente par les référendaires. Ce comité discute ces observations, « écarte celles qu'il ne juge pas fondées, forme des autres l'objet « d'un rapport qui est remis par le président au prince archi-tré- « sorier, lequel le porte à la connaissance de l'Empereur. » (Art. 22.)

Ce n'était là qu'un moyen de renseigner l'empereur personnellement sur la gestion des ordonnateurs : « Et surtout faites en « sorte que je sois informé de tout. L'empereur relégué au fond « de son palais ne peut savoir que ce qu'on veut bien lui dire. « La Cour des comptes me renseignera, » avait dit Napoléon. Il y avait loin, comme on le voit, de ce compte rendu confidentiel au rapport public imprimé et distribué aux Chambres, que vont prescrire les lois de 1819 et de 1832 (1).

En 1819, en effet, la loi du 27 juin stipule : « Art. 20. Le « compte annuel des finances sera accompagné de l'état de situa- « tion des travaux de la Cour des comptes. » La discussion qui précéda l'insertion de ce texte met en lumière, beaucoup mieux que sa rédaction, l'intention du parlement d'associer, dès ce moment, la Cour des comptes au pouvoir législatif, par la communication périodique de ses travaux.

« La Cour des comptes n'est unie aux Chambres par aucun lien : « le résultat de ses travaux ne leur est point communiqué. L'ins- « titution qui pourrait être la mieux combinée, dans l'intérêt pu- « blic, pour que la surveillance des dépenses ne s'exerce, en dernière « analyse, que sur des erreurs de dates ou de calculs, ou sur des « noms tronqués, des certificats de vie, des quittances ou des pro- « curations informes. Par de sages dispositions législatives, elle « pourra devenir un des instruments les plus utiles d'ordre, de

(1) D'autant plus que l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807 : « La Cour « ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs, » dominait la matière.

« contrôle et de surveillance. » (Rapport sur le projet de loi de règlement des exercices 1815, 1816 et 1817, par M. Roy, député.)

« Il faudra, pour achever de donner à la Cour des comptes sa « véritable destination et pour lier entre les Chambre et cette Cour « les rapports qu'il convient d'établir entre elles, que la Commis- « sion, qui, aux termes de la loi de 1807, doit procéder à l'examen « des cahiers d'observations, joigne ces cahiers à l'état de situa- « tion des travaux de la Cour, pour être, le tout, rendu public « et distribué aux Chambres. » (Discours de M. Chauvelin, 10 mai 1819.)

« Le rôle de la Cour des comptes ne doit pas se borner à juger « isolément les comptes qui lui sont fournis par chacun des agents « de la recette et de la dépense... L'organisation de la Cour des « comptes doit être mise en harmonie avec la forme de notre « gouvernement, afin de faire sortir de cette institution tous les « avantages qu'il est permis d'en attendre. » (Discours de M. Bignon, 11 mai 1819.)

La Cour des comptes, d'ailleurs, considère elle-même l'article 20 de la loi du 27 juin 1819, comme le point de départ de la publicité de ses rapports, puisque chaque année, en tête de chacun d'eux, elle en relate le texte.

Ce texte, cependant, il faut en convenir, n'exprimait pas avec une suffisante clarté les bonnes intentions de ses promoteurs; de sorte que, pendant la durée de la Restauration, les rapports annuels de la Cour « allèrent se perdre dans la bibliothèque du garde des « sceaux, lequel, depuis 1815, a remplacé l'archi-trésorier ». En vain, les Commissions législatives les réclamaient-elles; le gouvernement trouvait toujours quelque prétexte pour ajourner leur production et les empêcher de franchir le seuil du parlement.

En 1829 (1), M. de Schonen, député, formula et développa une proposition de loi tendant à les faire imprimer et distribuer. « Étrange anomalie! disait-il, tout est publié, comptes des minis-

(1) En 1828 déjà, Augustin Périer, député, rapporteur de la loi de règlement définitif du budget de 1826, avait réclamé dans son rapport la production du travail de la Cour des comptes. Un amendement dans le même sens fut déposé par Bignon, lors de la discussion générale. Les deux propositions demeurèrent alors sans suite.

« tres, comptes des finances, de la caisse d'amortissement, rapports « des différentes Commissions. Un seul ne l'est pas. Que dis-je ? il « ne vous est même pas communiqué et, sous les plus futiles pré- « textes, vos Commissions sont obligées de s'en passer. Cepen- « dant, c'est le rapport d'un corps indépendant sur la comptabilité « générale du royaume, le travail qui doit le plus pénétrer votre « confiance et vous mettre le plus à même de prononcer, en con- « naissance de cause, dans la grande affaire du budget !... » (Séance du 20 mai 1829.)

La proposition de M. de Schonen, après avoir échoué devant la Chambre des députés en 1829, fut reprise en 1832, au cours de la discussion du budget, par M. Taillandier. Alors, elle triompha, mais non sans peine ; car le même M. de Schonen, devenu procureur général près la Cour des comptes, s'opposa énergiquement à l'adoption de l'amendement Taillandier, qui reproduisait cependant *textuellement* sa propre proposition de 1829. On eut beau rappeler à M. de Schonen son ancien discours, il prétendit que les circonstances étaient changées, et, s'associant sans réserves à l'opinion exprimée précédemment par un autre magistrat de la Cour, son nouveau collègue, M. Rihouet, qui, lui aussi, déclarait que la publicité du rapport au roi était superflue, il ajoutait : « Vous pouvez bien, Messieurs, ordonner la publicité par voie « d'impression du rapport au roi. Mais il pourra résulter de là que « le rapport au roi se ressentira de l'obligation où vous aurez « placé la Cour de publier son rapport, et qu'au lieu de conte- « nir certains faits vifs et qui peuvent aller loin, il ne sera, sans « doute, qu'une pâle copie de ce qu'il aurait été sans cette publi- « cité. » (Séance du 2 avril 1832.) (1).

On voit combien les corps constitués éprouvent de répugnance à accepter même les réformes qui doivent le plus accroître leur prestige !

(1) M. de Schonen avait dit, lui-même, en 1829 : « Messieurs, je ne puis « m'arrêter à cette idée que le rapport de la Cour des comptes, fait dans le « secret, sera plus véridique que s'il était destiné à la publicité. Non ! les magis- « trats n'ont pas deux langages, ils ne connaissent que celui du devoir et de la « vérité ! » (Séance du 20 mai 1829.) Il est difficile de se contredire plus complètement à trois ans de distance.

L'article 15 de la loi du 21 avril 1832 n'en fut pas moins voté ; il est ainsi conçu : « Le rapport dressé chaque année par la Cour « des comptes, en vertu de l'article 22 de la loi du 16 septembre « 1807, sera imprimé et distribué aux Chambres. » Désormais, la Cour des comptes se trouva donc, sans ambiguïté, investie du droit de faire imprimer et de communiquer au parlement, par l'intermédiaire du chef de l'État, ses observations sur la gestion des ordonnateurs. Elle devint ainsi auxiliaire du pouvoir législatif à deux titres, en vertu de ses déclarations générales de conformité et de son rapport annuel.

§ 5. — *Cour des comptes, ou services analogues, en Angleterre, en Belgique, en Russie, en Prusse et en Italie.*

Les auteurs de certains projets cependant, comme il a été dit précédemment (1), voudraient aller plus loin. S'appuyant sur l'exemple des institutions étrangères, ils affirment que le champ d'action de la Cour des comptes, tel qu'il est constitué en France, pourrait être notablement étendu, au profit d'un contrôle plus efficace des finances publiques.

Recherchons, dans cet ordre d'idées, par quels caractères essentiels chacune des Cours des comptes, ou services analogues, à l'étranger, se distingue de la nôtre. On peut classifier, de la manière suivante, ces caractères distinctifs :

En France, la Cour des comptes en possède trois : elle est un tribunal qui juge les comptes exclusivement sur pièces, et qui les juge *a posteriori*.

Or, dans certains autres pays, le contrôle des comptes n'appartient pas à un tribunal ; il y constitue seulement une branche des services administratifs.

Ailleurs, le contrôle des comptes, exercé, sans doute, par un tribunal indépendant, s'effectue non pas seulement sur pièces, mais au moyen de déplacements et d'enquêtes, sur les lieux mêmes.

Enfin, en Belgique et en Italie, une innovation moderne rend le contrôle de la Cour des comptes préventif.

(1) Voir chapitre XXV, § 2, pages 506 et suivantes.

L'Angleterre, d'abord, remet le contrôle des comptes de tous les comptables du royaume entre les mains d'un fonctionnaire, le contrôleur-auditeur général, dont nous avons déjà parlé (1), qui remplit seul maintenant les fonctions dévolues, jusqu'en 1866, à un *Board*, l'*Audit-office*.

Le contrôleur-auditeur général, nommé par la Reine et payé sur le fonds consolidé, ne peut être révoqué que d'après les conclusions d'une adresse votée par les deux Chambres. A la rigueur, en outre, il aurait le droit de présenter directement ses comptes à la Chambre des Communes, si la Trésorerie dépassait les délais légaux. On a donc cherché, dans une large mesure, à assurer son indépendance. Cependant, il n'en reste pas moins fonctionnaire subordonné à la Trésorerie (2), laquelle, nous l'avons plusieurs fois indiqué, compte dans son sein les plus hauts personnages de l'État, le premier lord de la Trésorerie, le chancelier de l'Échiquier, etc.

D'un autre côté, le contrôleur-auditeur général est un juge unique. Suppléé au besoin par son *assistant*, il prononce seul les décisions de son ressort (3). La loi a voulu expressément constituer cette unité, afin « que la responsabilité soit plus profondément « sentie par un seul officier qu'elle ne pourrait l'être entre cinq « ou six personnes ».

Pour libérer les comptables, l'Angleterre n'a donc pas pensé qu'il fût nécessaire d'organiser une procédure solennelle et de rendre des arrêts : une simple décision administrative, émanant d'une autorité qu'on a cherché à rendre, autant que possible, indépendante, suffit.

L'avantage de ce système est la célérité. Les vérifications opé-

(1) Le chapitre XXV, relatif au contrôle des dépenses publiques, fournit le détail des attributions du contrôleur-auditeur général, pages 512 et suivantes.

(2) C'est la Trésorerie qui nomme directement les employés du contrôleur-auditeur général. C'est elle qui approuve, préalablement à leur envoi, ses instructions aux comptables. Elle se réserve même, dans certains cas, le droit de décharger les comptables des rejets ou pénalités prononcés contre eux à la suite de la vérification de leurs comptes.

(3) Au-dessous du contrôleur-auditeur général n'existent que des employés, inspecteurs, examinateurs et sous-examinateurs, chargés de vérifier pour lui les pièces comptables et de lui préparer les affaires.

rées administrativement suivent les faits d'aussi près que possible. Il en est ainsi lorsque les bureaux de notre direction générale de la comptabilité examinent aussitôt après leur réception, avant leur envoi à la Cour, les comptes des comptables en France. En Angleterre, on ne va pas au delà de ce premier examen : tout double emploi dans le contrôle est évité. De sorte que, vingt-huit mois après le premier schelling dépensé, dit un fonctionnaire français envoyé en mission à Londres, la liquidation définitive des opérations de l'exercice se trouve achevée.

Une telle rapidité doit nous inspirer envie. Mais le régime de contrôle administratif qui peut convenir à l'Angleterre, en raison de l'organisation de ses pouvoirs publics (1), pourrait-il, d'après le même point de vue, être impatronisé en France ? Chez nous, les incertitudes et les fluctuations de la politique semblent devoir longtemps encore nécessiter l'institution d'une haute magistrature, indépendante de l'exécutif, pour le jugement des comptes.

En Russie, où le contrôle est également remis aux mains de l'administration, un ministère spécial du contrôle voit opérer sous ses ordres directs, dans les provinces, soixante chambres de contrôle, placées en dehors de l'action des gouverneurs locaux. Ces Chambres revisent les opérations de recettes et de dépenses des comptables, reçoivent les pièces de comptabilité au fur et à mesure de leur formation et dressent, elles-mêmes, les comptes d'après ces pièces. En outre, leurs membres se rendent périodiquement, et d'une manière inopinée, dans les bureaux des comptables, opè-

(1) Le procureur général près la Cour des comptes, en 1865, M. de Casabianca, a fait ressortir les diverses objections critiques que suscite l'organisation du système de contrôle des comptes, en Angleterre. A cette époque, l'*Audit-office* existait encore. Ses allégations auraient beaucoup plus de poids actuellement à l'encontre du contrôleur unique. Il terminait son discours par ces réflexions très judicieuses : « Pourquoi ces institutions, où les fonctions admi- « nistratives se confondent avec les fonctions judiciaires, se maintiennent-elles « dans la Grande-Bretagne ? C'est que ces ministres, ces lords de la Trésorerie « sont les chefs d'une oligarchie puissante et vénérée....., dont les intérêts sécu- « laires n'ont jamais cessé de se confondre avec les intérêts de l'Etat. La con- « fiance qu'ils inspirent, même à leurs adversaires politiques, est justifiée « par la prospérité croissante et la sécurité profonde dont jouit l'Angleterre « sous leur administration. » (Discours de rentrée, prononcé le 3 novembre 1865.)

rent des vérifications de caisse, procèdent à des enquêtes locales, etc.

Ces dernières attributions du contrôle russe nous amènent à considérer la seconde dissemblance avec le système français signalée au début : faculté attribuée aux agents de contrôle de se déplacer et d'opérer des vérifications sur les lieux.

Le fait se rencontre non seulement en Russie, mais aussi en Prusse, où il devient d'autant plus frappant pour nous que la Chambre supérieure des comptes prussienne offre avec notre Cour des comptes, sous presque tous les autres rapports, de grandes analogies, comme on peut s'en convaincre.

Les membres de la Chambre supérieure des comptes, en effet, ne dépendent d'aucun ministre : ils constituent une magistrature inamovible, laquelle relève directement de l'Empereur. Les comptables présentent leurs comptes accompagnés de toutes pièces justificatives. La Chambre supérieure rend au sujet de chacun d'eux des arrêts individuels, qu'elle récapitule ensuite, afin de certifier, par des déclarations générales de conformité, l'exactitude des comptes ministériels. Elle dénonce enfin au Landstag, dans un rapport spécial, les infractions à la législation financière relevées contre les administrateurs.

C'est en plus de ces pouvoirs, que la Chambre supérieure des comptes prussienne possède, avons-nous dit, le droit de compléter ses vérifications au moyen de vérifications matérielles de caisses, d'inventaires de magasins, de descentes sur les lieux, d'enquêtes contradictoires, etc. (1).

Un tel supplément d'attributions semblerait-il convenable chez nous? D'abord notre Cour des comptes y perdrait son caractère de tribunal, jugeant, dans une forme solennelle, les comptes qui lui sont soumis en état d'examen. Puis, dans leurs tournées extérieures, les conseillers risqueraient de se rencontrer avec les membres de l'inspection générale des finances, auxquels ces sortes de missions sont réservées en France.

(1) M. Marquès di Braga a donné, dans l'*Annuaire* de la législation étrangère de 1873, la traduction de la loi du 27 mars 1872, relative à l'organisation et aux attributions de la Cour suprême des comptes en Prusse.

En troisième lieu, le contrôle de la Cour des comptes est préventif dans certains pays. Si cet attribut, le plus remarquable de tous, n'avait pas été déjà décrit dans les chapitres relatifs à l'exécution du budget (1), il devrait recevoir ici de longs développements. On se souvient de nos appréciations à son sujet.

Le contrôle préventif de la Cour des comptes, en Belgique, s'exerce sur les ordonnancements et les payements. En Italie, il s'applique, en outre, aux actes des pouvoirs publics, décrets et arrêtés ministériels. Sous cette forme nouvelle, il saisit les irrégularités à leur source même, empêche les ministres d'engager des dépenses sans crédit, — dépenses qu'il faut bien, chez nous, ratifier et payer, quand même, après coup (2), — et assure, en conséquence, aussi efficacement que possible, la stricte exécution des autorisations législatives. Nous ne reviendrons pas sur les détails donnés, à cet égard, dans le chapitre XXV.

Il suffit de remarquer subsidiairement que, si le système préventif italien avait fonctionné en France, les divers dépassements de crédits, dont les exemples ont été cités plus haut (3), n'auraient pas pu se produire. Un fait significatif, dans cet ordre d'idées, mérite d'être ajouté spécialement. Le 20 janvier 1886, le ministre de la marine décide *proprio motu*, par un simple arrêté, que la limite d'âge pour la retraite du personnel civil de son département serait dorénavant abaissée de trois ans environ. Comme effet immédiat, soixante-deux agents, appartenant presque tous au cadre supérieur, sont admis prématurément à toucher des pensions, dont le montant grève subitement le budget de sommes excédant de beaucoup les crédits législatifs. Bien que la Chambre, dès la fin de 1886, ait incidemment blâmé la mesure (4), le ministre n'en continua pas moins, jusqu'à son départ, c'est-à-dire jusqu'au mois

(1) Se reporter au chapitre XXV, pages 515 et suivantes.

(2) M. Cerboni, directeur général de la comptabilité en Italie, écrit très justement : « Vous savez bien qu'une fois une dépense engagée il faut la payer « *per fas et nefas* ». (9 juin 1888.)

(3) Voir spécialement les cas cités au chapitre XXV, pages 502 et suiv.

(4) La Chambre des députés, dans sa séance du 25 novembre 1886, non seulement avait désapprouvé l'arrêté ministériel du 20 janvier précédent, mais, pour donner corps à ce blâme, elle avait réduit de 787.000 francs le chiffre du crédit des pensions de la marine, dont le montant s'élève à 26.276.000 fr.

de juillet 1887, à maintenir l'exécution de son arrêté du 20 janvier 1886. Il en résulta définitivement un dépassement de crédit de 547.516 fr., qu'un projet de loi de crédits supplémentaires demanda de couvrir à la fin de l'année 1888. Les Chambres s'indignèrent à la révélation du chiffre et blâmèrent énergiquement le ministre (1), déclarant même platoniquement que sa responsabilité demeurait engagée. Mais elles n'allèrent pas plus loin, car on leur fit observer que le mal était fait, qu'un ministre nouveau avait pris le pouvoir, surtout que les pensionnaires attendaient leur liquidation. Bref, les crédits supplémentaires furent votés; c'est toujours la solution inévitable.

En Italie, un tel arrêté n'aurait pas pu voir le jour, encore moins se maintenir pendant deux ans. Etant donnée l'irrégularité de sa naissance, dès l'abord, le visa de la Cour des comptes lui aurait refusé l'existence (2). N'eût-il pas mieux valu, en effet, prévenir le mal par un *veto* préalable que de se livrer, après coup, à d'impuissantes récriminations!

Aux trois caractères distinctifs des Cours des comptes à l'étranger qui viennent d'être énumérés, la Cour des comptes italienne en ajoute un quatrième qui lui est spécial, consistant dans la vérification, mois par mois, en cours d'exercice, des comptes des ministres. A cet effet, le ministre du Trésor transmet à la Cour mensuellement, au fur et à mesure que les opérations s'accomplissent, des relevés de recettes et de dépenses accompagnés, pour les recettes, des rapports des différents inspecteurs des services financiers et, pour les dépenses, des pièces de dépenses acquittées. La Cour des comptes vérifie immédiatement ces relevés sans préjudice du contrôle judiciaire des comptes des comptables qu'elle effectuera après l'exécution du budget (3). Elle se trouve ainsi,

(1) Le rapporteur, au Sénat, s'exprimait ainsi: « Les agissements du ministre ont été l'objet d'un blâme sévère... Il n'est pas douteux que sa responsabilité reste engagée. » (Rapport de la Commission du budget, 29 novembre 1888.)

(2) D'autant plus que le visa préalable des arrêtés relatifs aux concessions de pensions est spécifié, d'une manière particulière, dans la loi italienne sur la comptabilité.

(3) Les formes ordinaires du jugement des comptes des comptables en Italie

dès l'expiration du douzième mois, en mesure de reconnaître l'exactitude des totaux des comptes des ministres.

Sans doute, ces résultats reposent sur des éléments provisoires hâtivement vérifiés. Leurs chiffres seront susceptibles de rectifications, lorsque les arrêts relatifs aux comptes individuels des comptables auront été récapitulés ; alors, la Cour produira des totaux exacts à un centime près. Mais en attendant, à une époque où, la plupart du temps, les comptes individuels des comptables ne sont pas même encore présentés, la comptabilité parlementaire se trouve apurée, en Italie, avec une approximation très suffisante. Si les chiffres ne possèdent pas encore une rigueur absolue, au moins ont-ils l'avantage d'arriver en temps opportun. En France, d'après les délais réglementaires (1), la Cour des comptes ne doit rendre ses déclarations générales que vingt-huit mois après l'ouverture de l'exercice. Elle le fait, sans doute, exactement (2). Mais il n'en reste pas moins un an environ à notre préjudice, et l'on sait combien le contrôle gagne à se rapprocher des faits.

sont celles mêmes que nous avons vu mettre en pratique chez nous. Une troisième section de la Cour italienne est spécialement chargée de ce contrôle judiciaire. La première section a dans ses attributions le contrôle préventif; la seconde, l'examen des décrets ou arrêtés de mise à la retraite, destitution, etc., et la liquidation des pensions.

(1) La loi du 25 janvier 1889 s'exprime ainsi : « Art. 7. Avant le 1er mai de « l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des comptes remet au « ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exer- « cice, pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Sénat et à la Chambre des « députés. »

(2) Pendant longtemps, les travaux de la Cour des comptes ont subi des retards considérables, attribués à l'arriéré des années 1870-1871, aux difficultés d'installation, etc. Aujourd'hui, grâce à de louables efforts, tout est rentré dans l'ordre. Dès 1889, le doyen des présidents pouvait déclarer : « Aujourd'hui l'état « des travaux de la Cour nous permet d'affirmer hautement qu'à très brève « échéance, dans quelques mois à peine, vous serez en mesure de prononcer « enfin vos déclarations générales dans les délais strictement réglementaires. » (Discours de M. Roy, 6 juillet 1889.) Actuellement, la date réglementaire de la déclaration générale se trouve devancée de près d'un mois, et le premier président s'en félicite hautement en disant : « Il y a peu d'années la Cour, aux « prises avec la liquidation laborieuse des exercices qui ont suivi les événements « de 1870, ne parvenait pas à terminer ses vérifications sans un retard de dix « à onze mois. Ces retards se sont successivement atténués sous l'action incessante de votre activité et voici qu'aujourd'hui nous devançons le délai normal « du contrôle de l'exercice » (Audience solennelle du 2 avril 1896.)

En résumé, la Cour des comptes française, comparée aux Cours des comptes ou services analogues à l'étranger, revêt les caractères distinctifs suivants :

Elle ne constitue pas une branche de l'administration : c'est un corps judiciaire indépendant. — Elle ne se déplace pas : elle juge exclusivement, sur pièces, de son siège central. — Elle n'exerce pas de contrôle préventif, au cours de l'exécution du budget : elle juge seulement *a posteriori* les exercices clos. — Enfin, elle n'affirme l'exactitude des comptes ministériels qu'après avoir vérifié tous les comptes individuels des comptables, sans faire précéder ce contrôle définitif d'un contrôle provisoire plus rapide.

Sur les deux derniers points spécialement, les exemples des pays étrangers peuvent paraître séduisants.

Que notre Cour des comptes, si solidement fondée en 1807, si justement fière de ses longues et honorables traditions, hésite à accepter un rôle nouveau, personne ne saurait s'en étonner. Il lui en coûte de descendre de son siège exclusivement judiciaire, de renoncer à la certitude de ses vérifications d'exercices clos, d'abandonner la précision rigoureuse de ses déclarations *a posteriori*.

Mais un tel sacrifice ne lui est pas demandé. Il s'agit seulement de compléter par des prérogatives subsidiaires, plus en rapport avec l'état présent de notre organisme financier, ses attributions actuelles, qui demeureront intactes. L'avènement du régime parlementaire, en effet, a créé de nouvelles nécessités de contrôle, qui rendent insuffisantes les barrières lointaines du contrôle *a posteriori*. Au milieu de la masse croissante des opérations de recettes et de dépenses, avec la constante mobilité des titulaires des départements ministériels, étant donnée l'incessante intervention des députés dans les affaires publiques, les vérificateurs ont besoin de pénétrer d'une manière beaucoup plus immédiate au sein même des faits contemporains. Il leur faut enserrer dans des formalités aussi rapprochées que possible des événements la responsabilité des ordonnateurs; il leur faut éclairer les Chambres au jour le jour, et surtout combattre pied à pied le débordement des dépassements de crédits qui bouleversent les fixations originelles

et deviennent une habitude destructive de tout l'équilibre budgétaire. Or, aucune autorité, mieux que la Cour des comptes, en France, ne saurait remplir cette indispensable mission.

Nous ne craignons donc pas de répéter ici, pour y insister, les conclusions déjà formulées au chapitre XXV (1).

(1) Voir pages 520 et suivantes.

CHAPITRE XXX

RÈGLEMENT DU BUDGET

§ 1er. Institution de la loi de règlement des budgets, en 1818. Importance de cette création. Travaux préparatoires qui facilitent la sanction donnée par le parlement à l'exécution des budgets. — § 2. Procédure parlementaire. Retards dans le vote des lois des comptes en France. Les budgets sont réglés beaucoup trop longtemps après leur exécution. Exemples relatifs aux exercices de 1871 à 1898. Inconvénients de ces retards. Protestations qu'ils soulèvent. — § 3. Sous la Restauration, les budgets étaient régulièrement réglés six mois environ après leur achèvement, chaque année, immédiatement avant le vote du prochain budget. Aussi la discussion des lois de règlement soulevait-elle des questions intéressantes et provoquait-elle des réformes efficaces. — § 4. Règlement des comptes en Angleterre. Documents publiés par les administrations financières. Rôle du contrôleur-auditeur général. Comités des comptes publics. Rapports de ces comités. Leur collection constitue un code de comptabilité. La Chambre des communes ne formule pas de vote spécial sur les comptes des budgets. Le fait du dépôt du rapport par le Comité, effectué sans observations, suffit à leur donner implicitement la sanction législative.

§ 1er. — *Institution de la loi de règlement des budgets, en 1818.*

Le vote de la loi de règlement définitif du budget, nommée aussi loi des comptes (1), termine la série des contrôles budgétaires.

Jusqu'en 1818, l'administration publiait, d'une manière plus ou moins complète, dans des tableaux annexes de chaque loi de finances, la situation des exercices expirés. Mais aucun acte législatif n'intervenait pour régler leurs chiffres, d'une manière définitive (2). La loi du 15 mai 1818 inaugura la disposition suivante : « Art. 102. Le règlement définitif des budgets antérieurs sera, à

(1) Le véritable titre est : « Loi portant règlement définitif du budget de « l'exercice... »

(2) Chaque loi de finances déterminait rétrospectivement les chiffres de recettes et de dépenses des exercices précédents, sans que cette détermination eût rien de définitif. Ainsi, les exercices 1814 et 1815 furent successivement réglés, avec de nouveaux chiffres, par les trois lois des budgets de 1816, 1817 et 1818.

« l'avenir, l'objet d'une loi particulière, qui sera proposée aux « Chambres avant la présentation de la loi annuelle des finances. »

Dès 1819, la mesure commença à recevoir son application. Le rapporteur de ce premier projet de loi de règlement relatif aux exercices 1815, 1816 et 1817 s'exprimait ainsi : « La précédente « loi de finances a voulu que le règlement définitif des budgets « antérieurs fût, à l'avenir, l'objet d'une loi particulière, dont la « proposition serait accompagnée des comptes prescrits par la loi « du 25 mars 1817. C'est la première fois que cette disposition « législative reçoit son exécution. Le temps en fera apprécier « l'importance. » (Rapport de M. Roy, député, avril 1819.)

L'importance de la loi des comptes, en effet, ne saurait être méconnue. Cependant, au début de la Restauration, quelques membres des partis extrêmes en contestèrent la nécessité, prétendant même y découvrir un empiétement sur les prérogatives de la Couronne. Le règlement des comptes, disaient-ils, appartient à l'autorité exécutive. La législature est appelée seulement à faire des lois, c'est-à-dire à exprimer des volontés, à édicter des commandements. Or, un compte n'est que l'exposé d'une suite de faits, et les faits ne se constatent pas par des lois. Par conséquent, l'examen d'un compte ne saurait devenir la matière d'une loi.

Ces théories réactionnaires, analogues à celles que nous avons déjà signalées à propos du droit de vote des dépenses budgétaires (1), prirent alors assez de consistance pour qu'il parût nécessaire de leur consacrer de longues réfutations. Le discours du comte Daru, à la Chambre des pairs, du 22 juin 1819, s'attache, dans quinze ou vingt pages, à démontrer que « réclamer des « comptes ce n'est pas, de la part des Chambres, porter atteinte à « l'autorité royale..., que le droit d'examiner et de contrôler les « dépenses de l'État tient nécessairement à celui de voter les fonds « destinés à y satisfaire, qu'il est impossible de voter des impôts « nouveaux sans connaître l'emploi des impôts précédents..., « etc. ».

La loi des comptes, en effet, constitue le corollaire nécessaire de

(1) Voir pages 46 et suivantes.

la loi du budget. L'une prévoit et autorise les recettes et les dépenses publiques, l'autre en sanctionne la réalisation. L'une trace la voie de l'exécution du budget; l'autre reconnaît si cette voie a été strictement suivie. « Dans ce second examen que le même bud- « get doit subir devant vous, disait Mollien, les réalités sont mises « en présence des promesses. Ce sont les faits qui jugent les pré- « visions. » (Rapport sur le projet de règlement de l'exercice 1828. Chambre des pairs, 27 décembre 1830.) La loi des comptes, en un mot, lorsqu'elle ramène le budget devant le parlement après son exécution, attribue nettement à chacun son rôle. La préparation et l'exécution sont restées dans les mains du pouvoir exécutif, mais le contrôle, comme le vote, demeurent l'apanage des Chambres et ne sauraient leur être contestés.

Cependant la loi des comptes, malgré son importance, ne nous arrêtera pas longtemps. Tant de documents préparatoires, en effet, ont été déjà rassemblés à son sujet que le travail semble presque achevé. Rappelons la liste de ces documents préparatoires, passés en revue dans les précédents chapitres :

1° Comptes des ministres ordonnateurs, compte définitif des recettes, et compte général des finances, dressés en vertu de la loi du 25 mars 1817 et de l'ordonnance du 20 décembre 1823;

2° Rapports et procès-verbaux de la Commission de vérification des comptes des ministres, instituée par l'ordonnance du 20 décembre 1823;

3° Déclarations générales de conformité rendues par la Cour des comptes, en vertu de l'ordonnance du 14 septembre 1822, complétée par l'ordonnance du 9 juillet 1826;

4° Rapport annuel de la Cour des comptes au chef de l'État, publié et distribué aux Chambres conformément aux prescriptions de la loi du 21 avril 1832;

5° Enfin, exposé des motifs et projet de loi du gouvernement en vue de ce règlement même.

Grâce à cet ensemble de renseignements, le parlement voit devant lui la route toute tracée. D'abord, l'exactitude matérielle des chiffres des comptes ministériels est certifiée par la Commission

de vérification extra-parlementaire, et par les travaux récapitulatifs de la Cour des comptes. C'est beaucoup, déjà, que d'opérer en sécurité avec des chiffres justes.

Puis, un grand nombre de questions se trouvent abordées, presque résolues; les déclarations de la Cour signalent, dans un tableau spécial, « les irrégularités et infractions aux lois et « règlements sur la comptabilité publique »; le rapport annuel au président de la République apprécie la gestion financière des comptables et des ordonnateurs; les éclaircissements fournis en réponse par les diverses administrations permettent de déterminer contradictoirement le mérite des critiques formulées. Muni de cet important dossier d'informations, le parlement peut, en connaissance de cause, condamner ou approuver les faits accomplis, poser des règles nouvelles d'après l'expérience du passé, rechercher les responsabilités, déduire, en un mot, avec son autorité suprême, des pièces soumises à son contrôle, les enseignements et les décisions que comportent les opérations effectuées par le gouvernement pendant le cours de l'exercice expiré.

« L'assemblée nationale juge et apure définitivement les comptes « de la nation, » disait la loi du 17 septembre 1791. Cette formule, que la Constituante proclama, sans parvenir à la mettre en application, devient donc aujourd'hui une vérité. Le parlement juge et apure les comptes de la nation. Le budget, qui émane des représentants du pays, retourne devant eux, en vertu des mêmes prérogatives, pour y recevoir sa sanction définitive.

§ 2. — *Procédure parlementaire. — Retards des lois de règlement en France.*

La procédure parlementaire du vote de la loi des comptes n'est autre que celle du vote du budget, dont nous avons déjà décrit le mécanisme.

Le ministre des finances, après avoir préparé le projet, le dépose, précédé de son exposé des motifs, sur le bureau de la Chambre des députés, laquelle, réunie dans ses bureaux, charge une Com-

mission de trente-trois de ses membres de l'étudier (1). La Commission rédige son rapport, et soumet à l'assemblée le texte de la loi. A la suite de la discussion générale et de la discussion par article en séance publique intervient le vote par article (2), puis le vote sur l'ensemble. Le texte voté par la Chambre est alors porté au Sénat. Dès que celui-ci l'a voté à son tour, il devient loi de l'État, promulguée par le gouvernement dans la forme ordinaire.

Les questions de procédure, d'ailleurs, revêtent ici une médiocre importance. Le mode de nomination de la Commission, sa composition, son programme de travail, la spécialité du vote par chapitre, article ou paragraphe, la préséance des députés sur le Sénat, l'ordre des discussions, etc., ne constituent plus maintenant, comme elles le faisaient en matière de budget, des garanties parlementaires, des barrières opposées aux empiétements du pouvoir exécutif. On reléguera, dès lors, ces formalités au second plan, pour s'occuper exclusivement du fond, en recherchant de quelle manière nos Chambres actuelles remplissent leur rôle de contrôleur des comptes.

Puisque, comme on l'a vu, tous les contrôles préparatoires tendent à obtenir du parlement la sanction que seul il peut leur donner, si cette sanction fait défaut, l'édifice entier s'écroule. Or, en réalité, par suite de retards dépassant toute mesure, par suite de l'examen superficiel dont la loi des comptes devient l'objet en raison même de ces retards, on peut dire qu'en France le parlement ne remplit pas son rôle de contrôleur. Son incurie, dès lors, rend vaine toute la procédure des contrôles antérieurs.

Au sujet des retards apportés dans le vote de la loi des comptes, les dates parlent d'elles-mêmes.

Les budgets des exercices 1871, 1872, 1873 et 1874 ont été

(1) La Commission législative nommée pour l'examen du projet de loi des comptes utilise spécialement les contrôles préparatoires spécifiés plus haut. Elle joue, dans une certaine mesure, le rôle que nous verrons le *Committee of public accounts* posséder en Angleterre.

(2) Le vote des dépenses insérées dans les tableaux annexes n'a pas lieu par chapitre ministériel pour la loi de règlement ; on se borne ici à voter chaque article de loi successivement. Le vote de l'ensemble de la loi se fait toujours au scrutin public.

réglés par les lois des 23 juillet, 1er, 11 et 14 août 1885, c'est-à-dire, dix, onze, douze et treize ans après la clôture des budgets.

Ces quatre dates différentes, des 23 juillet, 1er, 11 et 14 août 1885, ne sont, d'ailleurs, qu'un trompe-l'œil (1); en réalité, une seule séance a suffi pour régler, à la fois, les quatre budgets arriérés. Une seule séance, sans aucun débat. A la Chambre des députés, les quatre projets relatifs aux exercices 1871, 1872, 1873 et 1874 soumis, pour la forme, aux discussions générale et par article, pas un orateur n'ayant pris la parole, — ont été immédiatement votés, l'un après l'autre (séance du 23 octobre 1884). Au Sénat, lecture ininterrompue des articles, adoptés successivement par assis et levé, et au scrutin sur l'ensemble, en une seule séance (9 juillet 1885).

Le règlement du budget de 1875, effectué par la loi du 22 juillet 1887, survient encore dix ans après la clôture de l'exercice (2).

Les lois de règlement des budgets de 1876, 1877, 1878 et 1879, votés par la Chambre des députés huit, neuf, dix et onze ans après la clôture des budgets (25 mars 1889), n'ont, de même, retenu tous quatre l'assemblée qu'une seule séance.

Pour l'exercice 1876, après les discussions générales et par article, simultanément ouvertes et closes sans aucune observation, une disposition additionnelle relative à la responsabilité d'un ancien ministre, dans l'affaire du train spécial de don Carlos, dont nous avons parlé (3), souleva seule un débat envenimé par la politique. Quant au règlement du budget de 1877, ses articles successifs, lus au milieu du silence, ou plutôt des conversations de l'assemblée, passèrent également sans débat. Les budgets

(1) Le gouvernement a espacé les décrets de promulgation de ces lois, d'abord pour ménager la place de leur insertion dans les journaux officiels successifs, puis aussi afin d'attribuer à chacune d'elles une date distincte.

(2) Plusieurs législatures se succèdent souvent sans aboutir au vote du projet de règlement déposé par le gouvernement. Celui-ci alors réédite ses exposés des motifs. Ainsi, pour le règlement de l'exercice 1875, après un premier projet déposé le 22 mars 1879, la législature s'étant écoulée sans solution, un second projet fut déposé le 11 novembre 1881. La discussion de ce second projet n'ayant pas encore été abordée dans les quatre années de la nouvelle législature, ce n'est qu'au troisième projet, déposé le 5 décembre 1885, que la loi du 22 juillet 1887 réussit enfin à régler l'exercice 1875.

(3) Voir l'exposé de cet incident au chapitre XIII, page 298.

de 1878, 1879 et même celui de 1880, qui y était joint, soulevèrent sans doute, des remarques, intéressantes en elles-mêmes, concernant les justifications non produites à l'appui de l'émission des rentes amortissables, les comptes de l'exposition de 1878, le mode de distribution des secours alloués pour sinistres par l'intermédiaire des préfets, etc. Mais l'indifférence de la Chambre pour le contrôle en général, et surtout pour un contrôle si rétrospectif, précipita le vote, qui fut rendu dans l'espace écourté de deux moitiés de séances.

Le soir, un journal plaisantait agréablement cette assemblée d'archéologues se livrant à des fouilles sur quelque sol antique et vénérable. « Un règlement définitif du budget fait dix ou douze « ans après la réalisation de ses recettes et de ses dépenses n'est « plus qu'un passe-temps inoffensif. Les savants peuvent y prendre « plaisir ; mais autant s'intéresser à quelque tombeau mégalithi- « que (1). »

Les budgets de 1881 et de 1882 ont été, dans des conditions semblables, réglés tous deux en une seule séance par la Chambre des députés, huit et neuf ans après leur exécution. (Séance du 17 juillet 1890. Lois des 7 et 14 juin 1891.)

Puis, le Sénat, au début de la séance du 25 mai 1891, a voté précipitamment, comme s'il s'agissait de projets d'intérêt local, avant de passer à la suite de son ordre du jour, le règlement successif des trois budgets de 1881, 1882 et 1883. Un seul orateur s'est levé pour signaler l'importance de ces lois, « que nous votons « dit-il, pour ainsi dire au pied levé ». (Discours de M. Blavier, sénateur, 25 mai 1891.)

La loi de règlement de l'exercice 1888, rendue le 18 mai 1896, soit sept ans après la clôture du dit exercice, a de même passé sans débats. A la Chambre des députés, le 29 juin 1899, les deux projets relatifs à l'exercice 1889 et à l'exercice 1890, les 21 et 23 juin 1900, les trois projets relatifs aux exercices 1891, 1893 et 1895, ont encore défilé article par article, sans qu'aucune observation ait interrompu la monotone lecture du président ; des votes muets par mains levées sanctionnèrent successivement tous les chiffres, jusqu'au vote d'ensemble au scrutin public.

(1) Journal *le Temps*, du 27 mars 1889.

En quelques instants ainsi, au début d'une séance, l'ordre du jour s'est trouvé débarrassé de cette grave opération de contrôle.

Néanmoins, que d'observations utiles auraient pu être soulevées, que d'infractions commises auraient pu être efficacement signalées! Par exemple, sur les services spéciaux du Trésor, si sujets à caution, sur l'emploi des fonds de concours, sur le payement des frais de casernement par les communes, sur l'exploitation de l'ancien pénitencier de Casabianca, sur les justifications des produits domaniaux, etc., que de faits relevés par la Cour des comptes! A propos du personnel des administrations centrales, des travaux d'impression de la maison centrale de Melun, de la vente de la caserne de la cité à la ville de Paris, etc., à l'occasion d'une vente de chevaux par le département de la guerre, qui nous a paru assez typique pour être citée précédemment (1), que de remarques à faire, que de moralités à déduire! Le rapporteur, dans son travail écrit, le pressentait bien : « Ces abus, disait-il, méritent toute la vigilance du « gouvernement et la sévérité des Chambres... Nous retrouvons « encore les mêmes procédés tant de fois dénoncés à la Chambre, « soit pour détourner de leur affectation les crédits que vous avez « alloués, soit pour effectuer des dépenses que vous n'avez pas « autorisées. Nous attendons des ministres assez d'énergie pour « faire cesser cette persistance dans les abus... »

Sans ces rapports écrits des commissions du budget, sans les déclarations et le rapport au chef de l'État de la Cour des comptes, auxquels une certaine publicité est donnée, on pourrait considérer le contrôle parlementaire des budgets comme lettre morte. Les membres des Commissions du budget, beaucoup plus attachés à leur rôle que le parlement (2), ne cessent de le constater avec regrets : « A mesure qu'on s'éloigne des faits qui le motivent, le

(1) Voir page 156.

(2) Les rapports des Commissions législatives sont presque toujours rédigés dans des délais normaux. C'est la Chambre qui tarde ensuite à les porter à son ordre du jour. En outre, ces rapports compilent et commentent beaucoup de documents. Pour l'exercice 1889, la Commission a même inauguré de rédiger un rapport spécial sur le ministère de la guerre, dont les irrégularités sont assez nombreuses pour remplir un volume à part (Rapport du 8 décembre 1894).

« contrôle devient moins efficace, les responsabilités s'effacent ou « s'atténuent, les sanctions disparaissent. On sort de l'actualité « pour entrer dans le domaine de l'histoire, et les résolutions des « pouvoirs publics paraissent plutôt des décisions doctrinales que « des actes d'autorité. » (Rapport de M. Clamageran, sénateur, sur le règlement de l'exercice 1871, 25 juin 1885.) « Une période « de neuf ans s'est écoulée depuis la clôture de l'exercice dont le « règlement est demandé. Pendant cet intervalle, les ministres se « sont succédé, les Chambres se sont, en partie, renouvelées, le « souvenir des faits financiers antérieurs est allé en s'affaiblissant « et le contrôle législatif, exercé sur une gestion si ancienne, res- « semble autant à une recherche d'érudition qu'à une surveillance « effective de l'emploi des crédits ouverts par le parlement. » (Rapport de M. Marquis, sénateur, sur le règlement de l'exercice 1875, 14 juin 1887.) « Évidemment, Messieurs, de responsabilité « effective il ne peut plus être question et ce sont seulement des « observations platoniques que je suis amené à vous présenter. » (Discours de M. Blavier, sénateur, 25 mai 1891.) « Vous vous « prononcez, comme vous venez de le voir, en quelques minutes, « sans avoir rien entendu, ni discuté, sur un budget réalisé il y a « dix ans. » De cette méthode résulte que « on est stupéfait de « rencontrer, persistant, avec une ténacité vraiment extraordi- « naire, les mêmes abus, les mêmes infractions à nos lois et à nos « règlements de finances, constatés incessamment dans les rap- « ports de la Cour des comptes ». (Discours de M. Fernand Faure, député, 25 mars 1889.) « Ainsi le directeur général de la compta- « bilité me disait, l'autre jour, que, pour les trois exercices en « discussion en ce moment devant le Sénat, des comptes s'élevant « à plus de 30 milliards sont en suspens sur ses livres. » (Discours précité de M. Blavier, 25 mai 1891.) « On ne sait plus « comment ni à qui on peut demander compte ! » (Discours de M. Boulanger, sénateur, 25 mars 1895.)

« Ce qui est lamentable c'est de voir avec quelle légèreté le par- « lement règle quelquefois dans une seule séance, sans aucune « observation, en présence de banquettes vides, dix à douze « milliards de dépenses ! M. Bozérian, député, 14 mai 1895).

On peut surtout relire sur ce sujet le préambule du rapport général de M. Charles Prevet concernant le budget de 1900 (Sénat, 23 mars 1900).

§ 3. — *Lois de règlement sous la Restauration.*

Les Chambres de la Restauration apportèrent, dans cette partie de leur tâche, des sentiments tout différents. En premier lieu, toutes les lois de règlement de la Restauration furent discutées et rendues avec une exactitude remarquable. Chaque année, sans exception, une d'elles intervint à son tour, avant la loi du prochain budget. La date de ces lois des comptes s'écarte peu du milieu de la troisième année de l'exercice. Or, comme l'exercice se terminait alors le 31 décembre de la seconde année, c'était donc six mois seulement après sa clôture que les Chambres achevaient de discuter et de voter les lois de règlement. On peut en juger, d'ailleurs, par le tableau suivant (1) :

Règlement des exercices 1815, 1816 et 1817. Loi du 27 juin 1819.

Règlement de l'exercice..........	1818.	—	28 mai 1820.
—	1819.	—	23 avril 1821.
—	1820.	—	31 mars 1822.
—	1821.	—	8 avril 1823.
—	1822.	—	13 juillet 1824

(1) Récapitulons ici, pour les mettre en regard du tableau précédent, les dates des lois de règlement définitif rendues depuis 1870:

Exercice 1867........................	Loi du 20 mai 1873.
Exercice 1868 et 1869.............	— des 16 novembre et 27 décembre 1875.
Exercice 1870........................	— du 5 août 1882.
Exercices 1871, 1872, 1873 et 1874......	— des 23 juillet, 1er, 11 et 14 août 1885.
Exercice 1875........................	— du 22 juillet 1887.
Exercices 1876, 1877, 1878 et 1879.....	— des 6, 13, 20 et 27 mars 1890.
Exercice 1880........................	— du 27 juin 1890.
Exercices 1881, 1882 et 1883...........	— des 7, 14 et 21 juin 1891.
Exercices 1884, 1885 et 1886..........	— des 23 mars, 21 avril et 20 juillet 1895.
Exercice 1887........................	— du 16 avril 1896.
Exercice 1888........................	— du 18 mai 1896.

Ainsi, tandis que, sous la Restauration, les lois de règlement se suivaient régulièrement d'année en année, maintenant, elles sont espacées, par séries, à dix, douze, ou treize ans de distance des exercices qu'elles concernent.

Règlement de l'exercice..........	1823.	—	21 mai 1825.
—	....	1824.	—	21 juin 1826.
—	....	1825.	—	6 juin 1827.
—	....	1826.	—	6 août 1828.
—	....	1827.	—	26 juillet 1829.

En outre, conformément au texte de la loi constitutive du 15 mai 1818, citée précédemment, la présentation des lois de règlement, sous la Restauration, précédait ou accompagnait toujours la proposition du prochain budget, de sorte que les Chambres se trouvaient en mesure de contrôler le passé avant de s'engager dans l'avenir. Les leçons de l'expérience procuraient ainsi quelque profit. « Le passé vient porter sa lumière sur l'avenir. » (Rapport d'Augustin Périer sur le règlement du budget de 1826, 28 mai 1828.) « L'examen des comptes de 1825 va se lier à la pro- « position de la loi de finances de 1828, qui doit incessamment « nous occuper. » (Rapport de Barbé-Marbois sur le règlement du budget de 1825, 21 mai 1827.)

A titre d'exemple, voici le projet de règlement de l'exercice 1822, présenté concurremment avec le projet de budget de 1825, le 5 avril 1824; le projet de règlement de l'exercice 1827, présenté concurremment avec le projet de budget de 1830, le 11 mars 1829. En 1833 toutefois, intervint l'autorisation de reculer de deux mois, dans certains cas spécifiés à titre exceptionnel, la présentation des lois des comptes (art. 14 de la loi du 28 juin 1833). Et, pour ces deux mois de retard, le ministre des finances, Humann, au moment de la présentation des comptes de 1832, le 10 mars 1834, s'excuse d'être le premier à user de la nouvelle faculté légale! Combien de tels scrupules sont loin de nous aujourd'hui (1)! Les lois de règlement de la Restauration, d'ailleurs, comportèrent des discussions solennelles dont les archives parlementaires de l'époque conservent la trace vivante. Tous les grands faits financiers y trouvent leur écho; les plus célèbres orateurs s'y donnent rendez-vous. Le moment leur paraissait particulièrement bien choisi; assez rapproché des événements pour en garder

(1) Notons que les lois de 1818 et de 1833 sont toujours en vigueur.

le souvenir ; assez distant cependant des passions du jour pour permettre de s'en dégager. Aussi, que de belles questions furent, à propos de ces lois, traitées par des hommes éminents : discussions sur la forme des emprunts contractés pour la libération du territoire (1), sur l'intervention du ministre à la Bourse, sur le placement en report des fonds libres du Trésor, sur les causes du déficit Mathéo, sur les responsabilités encourues à la suite des marchés Ouvrard, sur la liquidation des comptes de la guerre d'Espagne, sur les résultats des concessions de canaux, sur les dépassements de crédits ministériels et le mode de recours contre leurs auteurs, sur les droits financiers des Chambres, etc., auxquelles prirent part le baron Louis, de Villèle, Roy, Royer-Collard, Benjamin Constant, Mollien, Daru, Barbé-Marbois, Casimir Périer, etc.

Non seulement chaque débat reçut la solution qui lui était propre, mais les règles générales qui s'en dégagèrent, étudiées à loisir, hautement rappelées, renouvelées et rectifiées, amenèrent en peu de temps notre système de comptabilité budgétaire à son plus haut degré de perfection. En fait, tous nos principaux règlements de comptabilité prirent naissance au cours de l'élaboration des lois de comptes, soit directement par des dispositions insérées dans le texte même de ces lois (2), soit indirectement, par des mesures adoptées à la suite de leurs votes. C'est ainsi que les célèbres

(1) Les critiques formulées alors contre les opérations de Corvetto dépassaient la personnalité du ministre en cause : il s'agissait d'établir les principes modernes du crédit public. Aussi lorsqu'en 1821 et 1823 on dut recourir à de nouveaux emprunts pour solder la partie ajournée de la liquidation, ces principes se trouvèrent si bien élucidés et si solidement assis, grâce aux discussions préparatoires des lois de règlement, que l'adjudication des 25 millions 1/2 de rentes offerts alors en souscription s'effectua dans les conditions les plus favorables à nos intérêts et à notre prestige.

(2) La loi de règlement des exercices 1815, 1816 et 1817 ordonne la publication annuelle des travaux de la Cour des comptes (art. 20). La même loi prescrit de convertir en projets de lois, dès la plus prochaine session des Chambres, les ordonnances relatives à des dépenses extraordinaires et urgentes (art. 21, loi du 27 juin 1819). La loi de règlement de 1820 fait dresser le compte général des capitaux de cautionnement (art. 8, loi du 31 mars 1822). La loi de règlement de l'exercice 1825 établit le report, d'un exercice sur l'autre, des fonds non employés provenant du produit des centimes pour secours en cas de grêle, incendie, etc. (art. 8, loi du 21 juin 1826). La loi de règlement de l'exercice 1827 inaugure l'établissement des inventaires annuels, qui constatent la situation du mobilier fourni par l'Etat aux départements et aux divers fonctionnaires publics (art. 8, loi du 29 juillet 1829), etc.

ordonnances que de Villèle fit rendre en 1822, 1823, 1826 et 1827 forment la conclusion pratique des observations et des principes mis en lumière dans les discussions antérieures des lois de règlement des budgets (1).

Ces discussions, d'ailleurs, ne firent jamais tort à celles des budgets de prévision, bien loin de là (2). A l'occasion du budget, les Chambres combinent l'équilibre à venir; elles sondent l'horizon financier et s'efforcent de discerner la meilleure route dans laquelle il convient d'engager la fortune publique. Comme elles dressent un plan, la qualité maîtresse est alors la perspicacité. Les lois des comptes, au contraire, regardent en arrière, analysent et classifient des faits précis, des chiffres certains. Ici, la qualité maîtresse n'est plus la perspicacité qui découvre l'avenir, mais l'esprit d'ordre qui régularise le passé.

En mettant successivement ces deux qualités éminentes en action, la Restauration obtint des résultats financiers dont aucune autre époque ne nous a présenté l'exemple. Ses budgets aboutirent à des excédents de recettes, reportés d'exercice en exercice, à des amortissements supérieurs au montant de ses dettes propres. « Ainsi donc, le budget de l'État constitué, le contrôle sérieux et « efficace des recettes et des dépenses publiques établi, l'acquittement « prompt et régulier de ces dernières assuré, le crédit pu- « blic fondé, tel est le bilan financier de la Restauration, et ce « bilan restera, pour elle, un titre d'honneur incontestable. » (*Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, par A. Calmon.)

§ 4. — *Règlement des comptes en Angleterre.*

D'après ces conclusions, nous devons supposer qu'en Angleterre,

(1) De même, l'ordonnance de 1832 et la loi de 1833, relatives au contrôle des récépissés du Trésor, doivent leur origine à l'exposé des incidents du déficit Kessner, consigné dans le rapport de la Cour des comptes sur les comptes de l'exercice 1831, et aux débats de la Chambre des députés au sujet de ces comptes.

(2) « Si, dans les prévisions du budget, vous remplissez une partie de votre tâche, « elle ne se termine que par le règlement définitif qui vous est soumis dans la « loi des comptes. » (Rapport d'Augustin Périer, député, sur le règlement du budget de 1826, 28 mai 1828.)

où les budgets s'équilibrent si heureusement, nous allons rencontrer, par corrélation, un florissant contrôle. Il y est tel, en réalité. Cependant, l'examen superficiel de son organisation pourrait provoquer une opinion différente.

Le parlement anglais, en effet, ne rend pas, à proprement parler, de loi de règlement définitif des budgets. La Chambre des Communes, malgré le sentiment de son omnipotence en matière financière, ne croit pas nécessaire de faire revenir une seconde fois les budgets devant elle, pour les contrôler après l'exécution. Le contrôle n'y perd rien, comme nous allons le voir.

Les administrations britanniques publient d'abord des comptes annuels très clairement établis de leurs opérations, les uns à titre de simple statistique, les autres à titre de document comptable. Ces divers comptes sont les suivants : le *Statistical abstract* qui, chaque année, contient le relevé des revenus publics et des dépenses publiques, de la dette, des importations et des exportations, du mouvement de la navigation, des opérations de banque, des chemins de fer, des tramways, des clearing-house, de la poste et des télégraphes, etc. C'est un document utile à tous et consulté par tous (1).

Les rapports annuels des commissaires des douanes (2), des commissaires du revenu intérieur (3), du directeur général des postes (4), etc., figurent encore parmi les documents statistiques. Ces petits livres bleus (5), indispensables à posséder pour quicon-

(1) *Statistical abstract for the United Kingdom in each of the last fifteen years.* Le gouvernement anglais publie également un *Statistical abstract for the principal and other foreign countries,* donnant, pour les nations étrangères, des renseignements analogues à ceux que le *Statistical abstract* précité contient pour la Grande-Bretagne.

(2) *Report of the commissioners of her majesty's customs, on the customs* (for the year ended 31 march).

(3) *Report of the commissioners of her majesty's inland revenue* (for the year ended 31 march).

(4) *Post office general report.*

(5) Ces petits livres bleus, malgré la quantité de renseignements qu'ils contiennent, ne coûtent chacun que 5 ou 6 deniers, soit 0, 50 à 0, 60 c. Ils sont mis ainsi à la portée de tous les lecteurs. Le contribuable anglais peut donc, s'il le désire, se renseigner de la manière la plus complète, et à bon marché, sur la nature, l'importance et la distribution des impôts qu'il paye. En outre, l'obligation d'un compte rendu annuel force chaque administration à récapituler ses

que s'adonne à l'étude des finances anglaises, fournissent les renseignements les plus précieux sur la marche périodique des revenus publics.

Le compte des finances (*Finance accounts*) (1), publié chaque année par la Trésorerie, inaugure la liste des documents comptables. Il présente le tableau des entrées et des sorties de l'Échiquier du 1er avril au 31 mars et des balances de l'Échiquier au commencement et à la fin de l'année. Toutes les opérations de recette et de dépense (2) y sont spécifiées en détail, par chapitres. Le *Finance accounts* ne constitue cependant pas encore ce qu'on nomme un compte *audité*, c'est-à-dire un compte revêtu de la sanction du contrôleur-auditeur général. Le bureau de la Trésorerie le rédige sous sa seule responsabilité (3).

Les véritables comptes *audités*, destinés à servir de base officielle au contrôle parlementaire, sont les comptes d'*appropriation* (4). Nous avons déjà mentionné ce nom d'*appropriation* à propos du vote des budgets, en parlant du bill d'*appropriation*, qui récapitule les crédits provisoires successivement ouverts et les approprie à chacun des chapitres, ou *votes* spéciaux, entre lesquels les dépenses doivent être distribuées. L'appropriation consistait alors à classifier les prévisions de dépenses par chapitres. Ici, une fois les dépenses effectuées, elle a pour objet de les présenter au parlement groupées et comparées avec les *estimates* primitifs, afin de permettre de les rapprocher de ceux-ci.

Chaque administration dresse, avec pièces à l'appui, par les soins d'un officier comptable, le compte d'appropriation qui lui est propre et le transmet au contrôleur-auditeur général.

actes, à rentrer en elle-même, à paraître devant le public, une fois par an, au moins.

Il serait bien utile, à ces divers points de vue, que les administrations françaises publiassent périodiquement des rapports analogues. Cela se fera certainement un jour, au profit de tous. On devrait commencer immédiatement.

(1) *Finance accounts of the United Kingdom of Great Britain and Ireland for the financial year... ended 31 march...*

(2) Des tableaux annexes développent, en outre, la situation de la dette publique et des emprunts garantis par le gouvernement anglais.

(3) Il est ainsi signé: *Treasury Chambers, Witehall, 29 june. R. W. Hanbury.*

(4) *Appropriation accounts.*

Le contrôleur-auditeur général, pour procéder à l'*audit* des comptes des administrations, utilise les jugements précédemment rendus par lui sur les comptes individuels des comptables; puis il se rend au siège même des services, où tous les livres lui sont communiqués. Les comptes des services civils font l'objet d'un *audit* détaillé. Ceux de la guerre, de la marine et des régies financières ne sont *audités* que par épreuve.

Une fois annotés des observations du contrôleur-auditeur général, accompagnés des rapports de ce haut fonctionnaire et réunis en volume, les *comptes d'appropriation* (1) deviennent le point de départ du contrôle parlementaire. La Chambre des communes (2) charge une Commission parlementaire spéciale, nommée *Commission des comptes publics* (3), de les examiner.

Cette Commission (4), non seulement examine les comptes d'appropriation, appuyés des observations du contrôleur-auditeur général, mais elle convoque successivement devant elle les officiers comptables de chaque administration pour les interroger. Une salle spéciale du palais de Westminster est consacrée à ces séances d'interrogatoire. Quand les comptes ont été ainsi discutés, revisés, complétés, s'il y a lieu, scrutés dans tous leurs détails, la

(1) Le volume des comptes d'appropriation est divisé en trois fascicules relatifs à la guerre, à la marine et aux services civils.

(2) Le dépôt des comptes d'appropriation entre les mains de la Chambre des Communes a lieu, par l'intermédiaire de la Trésorerie, aux dates suivantes : pour l'armée, le 25 février, pour les autres services, le 21 janvier, qui suivent la fin de l'année financière, survenue le 31 mars précédent.

D'un autre côté, le contrôleur-auditeur général a dû recevoir les mêmes comptes aux dates des 31 décembre, pour l'armée, et 30 novembre, pour les autres services.

(3) *Committee of public accounts*. Ces comités, ou commissions des comptes publics, ont été créés sous Guillaume III, au lendemain de la Révolution de 1688 Après une suspension dans le cours du XVIII[e] siècle, ils ont été rétablis sous le ministère de Pitt, en 1786. Leurs devoirs ont été ainsi formulés à l'origine: « Présenter des rapports sur tels règlements qu'à leur avis il conviendrait « d'établir, à telle fin que les impôts et taxes votés soient perçus et appliqués de « la manière la plus profitable au service public du royaume. »

(4) Les membres de la Commission des comptes publics sont nommés par le *Speaker* de la Chambre des Communes. Ils siègent tous les mercredis depuis deux heures jusqu'à l'ouverture de la séance publique. Le rapport auquel nous empruntons une partie de ces renseignements fait, en outre, remarquer que le parlement anglais tient à honneur d'introduire dans le sein de la Commission un certain nombre de membres de l'opposition et pousse même la délicatesse jusqu'à choisir toujours le président parmi eux.

Commission législative rédige son rapport. Le président, rapporteur de droit, produit son travail par parties successives, dont la dernière paraît environ deux ans après le début de chaque gestion financière. Il le dépose sur le bureau de la Chambre qui le fait imprimer et distribuer.

Ici se termine la série des opérations relatives au contrôle législatif. Aucune sanction officielle n'est donnée aux rapports de la Commission des comptes. La Chambre tout entière ne délibère pas et n'émet pas de vote à leur sujet. Seulement chaque membre des Communes conserve le droit personnel de soulever un incident, de faire une motion sur les points spéciaux qui lui paraissent susceptibles d'être portés à la tribune : on a souvent usé de ce droit (1).

Les observations contenues dans les rapports possèdent, d'ailleurs, une grande autorité ; leur recueil constitue le véritable code de la comptabilité anglaise, donnant, sur chaque point important ou litigieux, la solution qui, dorénavant, doit former jurisprudence pour les administrations. Tous les ans, sont imprimés et distribués, par séries successives, les fascicules de ces *Public accounts*, avec des tables détaillées, *Index to reports*, et les procès-verbaux des séances, *Minutes of évidence,* au cours desquelles les officiers comptables de chaque ministère ont été interrogés. Les questions et les réponses deviennent d'instructifs et presque officiels commentaires des questions de comptabilité et d'administration (2).

(1) L'affaire Scudamore, en 1873, relative à un dépassement de crédit de 20.300.000 fr. par l'administration des postes, lors du rachat des télégraphes, est citée comme exemple à cet égard. Signalée dans le rapport du Comité des comptes publics, elle fut reprise par le parlement, à la suite d'une motion spéciale, et y provoqua de vifs débats.

(2) Un recueil général des rapports des commissions des comptes de 1857 à 1887 a été réuni en volume spécial, formé par les soins du contrôleur-auditeur général, sous le titre de : *Handbook to the reports from the committee of public accounts, with an index, prepared and edited under the directions of the comptroller and auditor general. Ordered by the House of Commons to be printed, 14 march 1888.*

Cet ouvrage débute par une table alphabétique, occupant, à elle seule, 87 pages, laquelle fournit déjà un court résumé de chaque solution. Elle renvoie, pour plus de détails, au texte même des rapports, divisés en paragraphes numérotés et classés sous des rubriques distinctes, affectées chacune à l'exposé

En résumé, dit le rapport d'un agent supérieur français, au retour d'une mission spéciale : « S'il n'y a pas, en Angleterre, « comme en France, cette solennité du règlement du budget par « une loi, le parlement anglais n'en est pas moins jaloux de voir « la Couronne exécuter strictement la loi de finances. L'intervention minutieuse et incessante du Comité des *public accounts* est « un stimulant pour tous les intéressés. Et puis, le point saisissant du système anglais, c'est la rapidité, c'est cette liquidation « de l'exercice 28 mois après le premier schelling dépensé (1). »

Nous pouvons donc, en sécurité, admirer la prospérité des finances anglaises, qui repose, comme dans tout pays régulièrement organisé, sur la base essentielle d'un contrôle législatif fortement constitué.

d'une règle particulière, clairement mise en relief. Le volume entier contient 558 pages in-8. C'est le plus utile manuel qu'il soit possible de consulter au sujet de la comptabilité budgétaire anglaise.

(1) Bulletin de statistique du ministère des finances, août 1888.

CHAPITRE DERNIER

RÉSUMÉ DES FORMALITÉS BUDGÉTAIRES

§ 1er. — Résumé des formalités relatives à la préparation, au vote, à l'exécution et au contrôle des budgets. — § 2. Importance de ces formalités; leur origine et leur but. Les unes créent un obstacle quasi-matériel aux entraînements des pouvoirs publics. Les autres s'attachent à produire la clarté. Avantages de la clarté; elle permet de reconnaître le droit chemin que chacun veut suivre, en général, dès qu'il le discerne clairement. Enfin, les règlements budgétaires s'efforcent de servir les volontés des représentants du pays et de faire respecter leur autorité financière.

§ 1er. — *Résumé des formalités budgétaires.*

Les formalités de procédure budgétaire, dépouillées des commentaires relatifs à leur origine historique et à leur raison d'être constitutionnelle, ne représenteraient, comme il était dit au début, que d'arides prescriptions. Aussi peu de lignes vont-elles suffire à rappeler ces prescriptions techniques.

La vie des budgets se compose de quatre périodes successives : la préparation, le vote, l'exécution et le contrôle.

Chaque ministre prépare le budget de son département, avec l'aide des administrations et de la hiérarchie d'agents qui en dépendent. Cette préparation, lorsqu'elle est effectuée à une époque trop éloignée de l'ouverture de l'année financière, manque d'exactitude dans ses prévisions. Aussi beaucoup de pays, pour rapprocher les dates, ont-ils rompu avec l'année civile et fixé l'ouverture de l'année financière en avril ou juillet, réforme ajournée chez nous jusqu'ici. — Le ministre des finances récapitule les budgets de ses collègues, et se voit même quelquefois investi d'une autorité suffisante pour les reviser et les contrôler. En tous cas, il joint à leurs prévisions de dépenses ses propres prévisions de re-

cettes et présente au parlement le projet général du budget de l'État, précédé de son exposé des motifs, oral ou écrit.

La comptabilité budgétaire est tenue par gestion ou par exercice, chaque pays trouvant dans l'un ou l'autre système des avantages spéciaux. La comptabilité par gestion se recommande du précieux caractère de la célérité. — Les recettes et les dépenses sont développées *in extenso,* sans déduction, ni compensation, dans tous les budgets réguliers. C'est le système de l'universalité, opposé à celui de la spécialisation. — Les recettes sont évaluées automatiquement, en France, d'après les résultats du dernier exercice connu. Ailleurs, leur rendement probable est simplement estimé de bonne foi, d'après la supputation rationnelle de la marche des événements. — Les évaluations de dépenses, par leur nature même, se plient difficilement au joug réglementaire. Cependant, les préparateurs du budget distinguent les crédits évaluatifs et les crédits limitatifs, pour apprécier le mérite des propositions gouvernementales.

Le volume du projet du budget contenait, en France, jusqu'à ces dernières années, cinq budgets différents. Aujourd'hui, les budgets ordinaires et extraordinaires sont fondus en un seul, nommé budget général. Près de lui ne subsistent plus que les budgets annexes. A l'étranger, l'unité prédomine. Les budgets extraordinaires notamment tendent partout à disparaître.

Le vote du budget, au sein du parlement, est précédé de différentes études préparatoires. Des commissions législatives, permanentes ou annuelles, ouvertes ou fermées, examinent d'abord le projet gouvernemental. Le rapport rédigé par ces Commissions devient le point de départ de la discussion publique, générale et par article. Le vote porte ensuite sur des subdivisions plus ou moins étroites du budget des dépenses, nommées chapitres en France. Les recettes ne sont votées qu'après les dépenses. Lorsque la première Chambre, composée des représentants directs du pays a terminé son œuvre, la Chambre haute intervient, avec les droits particuliers que lui attribue chaque Constitution. Une fois la loi du budget définitivement votée, — car le refus du budget n'est qu'une menace, — des nécessités imprévues peuvent encore sur-

gir ; elles motivent alors des crédits additionnels, dont l'effort des règlements tend à prévenir l'excès, lorsque la prudence naturelle des parlements n'y met pas spontanément obstacle.

L'exécution du budget est confiée au pouvoir exécutif. Le ministre des finances reprend alors, dans tous les pays, son rôle prépondérant, à la tête de l'armée des comptables, dominant la perception des recettes et le payement des dépenses. C'est lui qui centralise les ressources de l'État, afin de les appliquer aux besoins publics sur tous les points du territoire. Cependant les ordonnateurs échappent, en grande partie, à son action. Vis-à-vis d'eux, chaque pays a organisé des systèmes plus ou moins efficaces de surveillance, en vue de garantir l'exacte observation des prescriptions législatives. Le système préventif possède, à ce point de vue, des avantages remarquables. En tous cas, partout entre la caisse et l'agent qui, par sa signature, peut en provoquer l'ouverture, s'interpose une autorité nommée Cour des comptes en Belgique et en Italie, mouvement général des fonds en France, curateur des caisses en Prusse, ministère du contrôle en Russie, contrôleur-auditeur général en Angleterre.

L'exercice budgétaire, dans les pays adonnés à ce système de comptes, est clos à l'expiration de certains délais réglementaires. En outre, les créanciers retardataires subissent une prescription spéciale plus courte que celle du Code civil, à la suite de laquelle le budget est périmé.

Le contrôle du budget survient ensuite, sous ses formes administrative, judiciaire et législative. Les comptables les subissent toutes trois. Une fois leur gestion terminée, ils soumettent leurs comptes au jugement d'un tribunal, Cour des comptes, ou institution analogue. Les ordonnateurs ne connaissent guère que le contrôle législatif, quand le contrôle préventif spécifié plus haut ne fonctionne pas à leur encontre.

Pour remplir son rôle de contrôleur suprême des budgets, le parlement s'appuie, d'une part, sur les résultats des vérifications émanant des autorités administratives et judiciaires, de l'autre, sur la production des comptes des ministres ordonnateurs. Le rapprochement de ces deux classes de documents, permet aux

Commissions législatives de reconnaître l'exactitude des chiffres gouvernementaux. A la suite de leur rapport, le parlement prononce soit implicitement, soit explicitement, le règlement des comptes de l'exercice expiré.

Tel est, pour ainsi dire, le squelette des principales formalités. Pour leur rendre la vie, il faut maintenant considérer leur raison d'être et leur but, comme, du reste, l'a fait ce livre lui-même au cours des trente chapitres précédents.

§ 2. — *But vers lequel convergent les formalités budgétaires.*

L'observation des règles budgétaires engendre-t-elle spontanément la prospérité financière? Non, dit-on, la prospérité financière découle de sources beaucoup plus élevées, sagesse, prudence, économie...

Personne ne conteste la supériorité de telles vertus. Mais, comme toutes les vertus, celles-ci sont difficiles à acquérir et fragiles. Tant d'ennemis s'acharnent contre leur existence! Il faut donc veiller sur leur naissance et sur leur conservation. Or, précisément, les formalités budgétaires remplissent vis-à-vis d'elles ce rôle de protection paternelle. Ni la prudence, ni la sagesse, ni l'économie, sans la tutelle des formalités, ne verraient le jour, ou bien, à peine nées, le vent de la dissipation les emporterait. Dès lors, si les formalités ne représentent pas un résultat, au moins constituent-elles un milieu où les résultats peuvent éclore et subsister (1).

Leur mission préservatrice s'exerce par trois procédés qu'un rappel succinct des détails de cet ouvrage va permettre de distinguer clairement.

Parmi les formalités, les unes opposent un obstacle quasi-

(1) Barbé-Marbois se tenait dans la juste mesure lorsqu'il écrivait : « L'ordre « est une première condition pour arriver à l'économie. Mais il n'est pas l'éco- « nomie même; les plus grandes profusions pourraient être disposées avec une « admirable méthode. Cette diligence à compter, ces comptes si bien appuyés « de tableaux justificatifs ne font que préparer ce que vous avez à attendre « du ministre... » (Rapport sur le règlement du budget de 1827, 21 mai 1829).

matériel aux tentatives d'abus ; les secondes éclairent la route afin de dénoncer le danger; les dernières, enfin, les plus nombreuses, sont établies en vue de sauvegarder les droits du parlement :

Reprenons à ces trois points de vue les principaux cas de réglementation.

Lorsque les formalités budgétaires se dressent comme un obstacle devant les pouvoirs publics, ceux-ci sont contraints de s'arrêter, momentanément pour le moins, à ces passages suspects.

Par exemple, la solennité de la sanction donnée aux recettes et aux dépenses préalablement à toute mise à exécution force les représentants du pays à respecter leur œuvre ; l'équilibre qu'ils ont laborieusement échafaudé dans une série de discussions publiques suivies de votes officiels ne saurait plus être renversé au moindre caprice; il faut un effort pour jeter bas l'édifice.

La poussée se produit quelquefois et les intérêts coalisés passent par la brèche ; mais le fait revêt alors une certaine gravité; le pays s'en émeut ; plus les évaluations budgétaires ont été strictement calculées, plus la destruction de leur aménagement préalable rencontre de résistances et provoque de retentissement.

Quant au pouvoir exécutif, c'est sans rémission que les fixations du budget de prévision l'enchaînent. Chaque subdivision de la loi de finances, dès que le parlement l'a votée, constitue pour lui un îlot, dans l'intérieur duquel il demeure circonscrit d'une manière irrévocable, à moins de commettre les plus condamnables infractions.

De même, toute ordonnance de payement dépassant les crédits législatifs se heurte matériellement aux refus de visa, qui l'annulent ; toute demande irrégulière de fonds voit les caisses publiques se fermer brutalement devant elle.

Dans certains pays, les Chambres s'interdisent spontanément à elles-mêmes l'initiative des propositions d'augmentation de dépenses ou de réduction de recettes. Jugeant que, sur une partie de leur domaine, le parcours peut être dangereux, elles ont la sagesse d'en défendre l'accès à leurs propres membres.

A l'égard des crédits additionnels, particulièrement redoutables,

une première clôture exclut absolument le pouvoir exécutif de leur enceinte; sauf les cas d'urgence exceptionnelle, il n'y pénètre plus. La toute-puissance législative, sans doute, s'y meut librement, bien qu'encore certaines restrictions ralentissent ses propres évolutions lorsqu'elles risquent de devenir abusives.

Enfin, le contrôle, sous toutes ses formes, retient la main des agents d'exécution, s'oppose aux infractions, paralyse les mauvaises intentions, oblige chacun à compter avec soi-même, avant de compter avec les autorités chargées de le juger.

En résumé, les freins produisent ou bien un arrêt absolu qui rend l'abus impossible, ou bien, constituent une entrave temporaire, au profit des idées de sagesse, de prudence et d'économie.

La clarté suscite d'universelles sympathies; chacun la prône et, plus ou moins sincèrement, prétend la mettre en pratique. Elle sert de prétexte à toutes les innovations, elle justifie tous les projets de réforme, elle figure en tête de tous les programmes. Son règne n'a jamais trouvé de contradicteurs apparents.

D'où vient cet accord unanime en faveur de la clarté, qui cependant, par elle-même, ne procure aucun avantage effectif, puisquelle se borne à découvrir les situations existantes ? La tâche des pouvoirs publics demeure entière après qu'elle a brillé.

Mais cette tâche se trouve alors singulièrement facilitée. Une fois les éléments de la fortune publique illuminés dans leurs détails et dans leur ensemble, les meilleures solutions se découvrent spontanément; la route droite devient évidente : il ne s'agit plus que d'avoir l'honnêteté de s'y engager.

Sans doute, si l'on supposait l'existence invraisemblable d'une assemblée décidée, quand même, à poursuivre la ruine de son pays, subissant je ne sais quel entraînement de destruction intentionnelle, la clarté luirait en vain pour elle. Mais, grâce à Dieu, une telle réunion de législateurs ne se rencontre pas. Même en considérant la Convention, ce fut surtout l'ignorance de ses chefs financiers, aggravée par la faiblesse des caractères, l'égarement des esprits et le trouble des temps, qui devint la cause de ses fautes. Nous l'avons montré dans un autre ouvrage.

Au delà du parlement, d'ailleurs, le pays lui-même ne demande qu'à se rendre à l'évidence. Éclairer l'opinion publique, bien qu'on ait abusé de la formule, n'est pas une panacée banale. Car personne, de son plein gré, ne court aux abîmes; chacun, au contraire, s'oriente vers le bien pourvu qu'il en reconnaisse distinctement la voie.

Aussi, les règlements qui tendent à propager cette efficace vertu de la clarté abondent-ils dans les codes de comptabilité. C'est uniquement en vue de la clarté que les principes d'universalité et d'unité sont proclamés. C'est dans ce même but que l'ouverture de l'exercice se rapproche, autant que possible, de l'époque des prévisions, que le système des comptes par gestion est préféré aux comptes par exercice, que la prescription quinquennale apure les créances arriérées, que des exposés des motifs précèdent les projets de budgets, que les lois de finances sont rédigées et subdivisées dans un ordre méthodique, que les comptes des ministres et le compte général des finances sont dressés d'après des progammes rationnels, que la Cour des comptes établit et publie ses déclarations générales d'année et d'exercice, que les lois de règlement interviennent dans des formes solennelles, etc.

En reprenant une à une toutes les pages de ce livre, on pourrait sans omission citer l'ensemble des mesures destinées à réaliser le beau programme tracé par le baron Louis, en 1818 : « L'ad-« ministration des finances doit être tellement transparente que « chaque contribuable puisse, en quelque sorte, la juger comme « ses propres affaires et observer la marche de sa taxe jusqu'à la « destination pour laquelle il l'a payée. »

Enfin, nous avons indiqué comment le droit budgétaire a été conquis dans les États constitutionnels.

Une fois cette conquête effectuée, l'effort des règlements s'attache à la consolider. Tel est bien le troisième et dernier objet des formalités budgétaires : elles font respecter les volontés du parlement. Tout le travail de la préparation du budget tend à approprier le projet au vote législatif qui doit lui donner sa sanction. La juste évaluation des recettes, la division des dépenses par

ministère, section et chapitre, la détermination de l'ouverture de l'année financière, la rédaction de l'exposé des motifs, la forme du volume, ses développements, etc., sont exclusivement combinés en vue de faciliter le travail du parlement.

Puis, lorsque le budget entre en application, à chaque pas, les articles des codes de comptabilité tiennent l'exécutif en lisière, afin qu'il ne puisse impunément s'écarter de la ligne tracée : interdiction de percevoir aucune taxe non autorisée, d'effectuer toute dépense excédant les crédits ouverts, de dépasser les circonscriptions des chapitres, etc., etc., jusqu'à ce que le contrôle ramène la masse des faits accomplis devant leurs juges définitifs qui sont encore les représentants du pays. Le gouvernement alors produit ses comptes, soumet ses justifications, afin que les auteurs des budgets primitifs sanctionnent les opérations effectuées conformément à leurs commandements.

Si l'on considère que, chez nous, la suprématie du parlement date d'un siècle à peine, que, dans ce court intervalle, elle y a subi de fréquentes interruptions, on comprendra combien, pour garantir un pouvoir encore si précaire, les formalités multiples qui viennent d'être exposées demeurent nécessaires. L'Italie, non moins jeune, éprouve comme nous le besoin de se prémunir d'un code de comptabilité minutieux. En Angleterre, au contraire, où la Chambre des communes jouit en sécurité d'une séculaire prééminence, les anciennes règles de l'Échiquier survivent comme des remparts devenus en partie inutiles; aussi, la simplicité, l'inconsistance même de la comptabilité anglaise nous a-t-elle souvent surpris. Le mécanisme budgétaire, soutien des droits du parlement, proportionne l'intensité de son action au plus ou moins de solidité de l'édifice qu'il est chargé d'étayer.

En résumé, c'est en vue des représentants du pays que le budget est préparé; c'est par eux qu'il est voté; c'est conformément à leurs prescriptions qu'il est exécuté; et c'est devant leur assemblée qu'il revient pour être définitivement réglé.

Sans donc récapituler ici de nouveau les trois séries de mérites attribués aux formalités budgétaires : obstacle matériel contre les infractions, clarté répandue sur l'ensemble des opérations, ga-

rantie du pouvoir budgétaire dans les mains de ses détenteurs légitimes, lesquelles toutes trois concourent à protéger le bon ordre et la prospérité des finances, terminons en insistant sur les droits suprêmes du parlement, que chacun des chapitres de ce livre a proclamés. Une telle constatation forme, semble-t-il, la plus pratique conclusion du long exposé de règles auquel nous nous sommes adonnés. Car, si les représentants du pays sont tout puissants, si la gestion de la fortune de la nation leur appartient, de lourdes responsabilités découlent pour eux de cette suprématie, et ce sera toujours surtout d'après leur œuvre financière que très justement le pays les jugera.

FIN

COURS DE FINANCES

LE BUDGET

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

(1) Consulter le plus récent décret d'organisation du ministère des finances, du 12 février 1900.

(1) Voir le décret de réorganisation précité du 12 août 1896.

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

SECONDE PARTIE

VOTE DU BUDGET

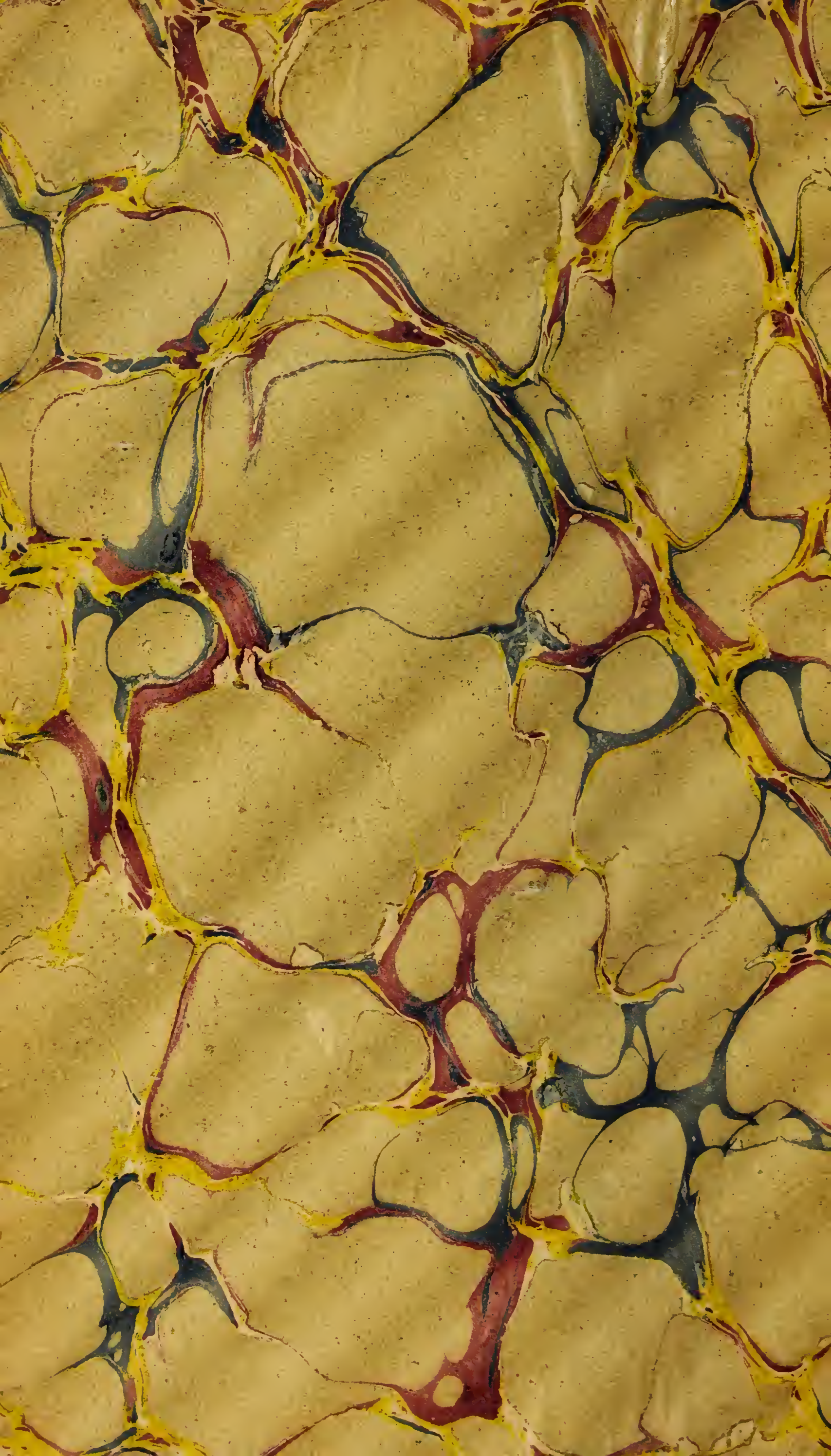
TROISIÈME PARTIE

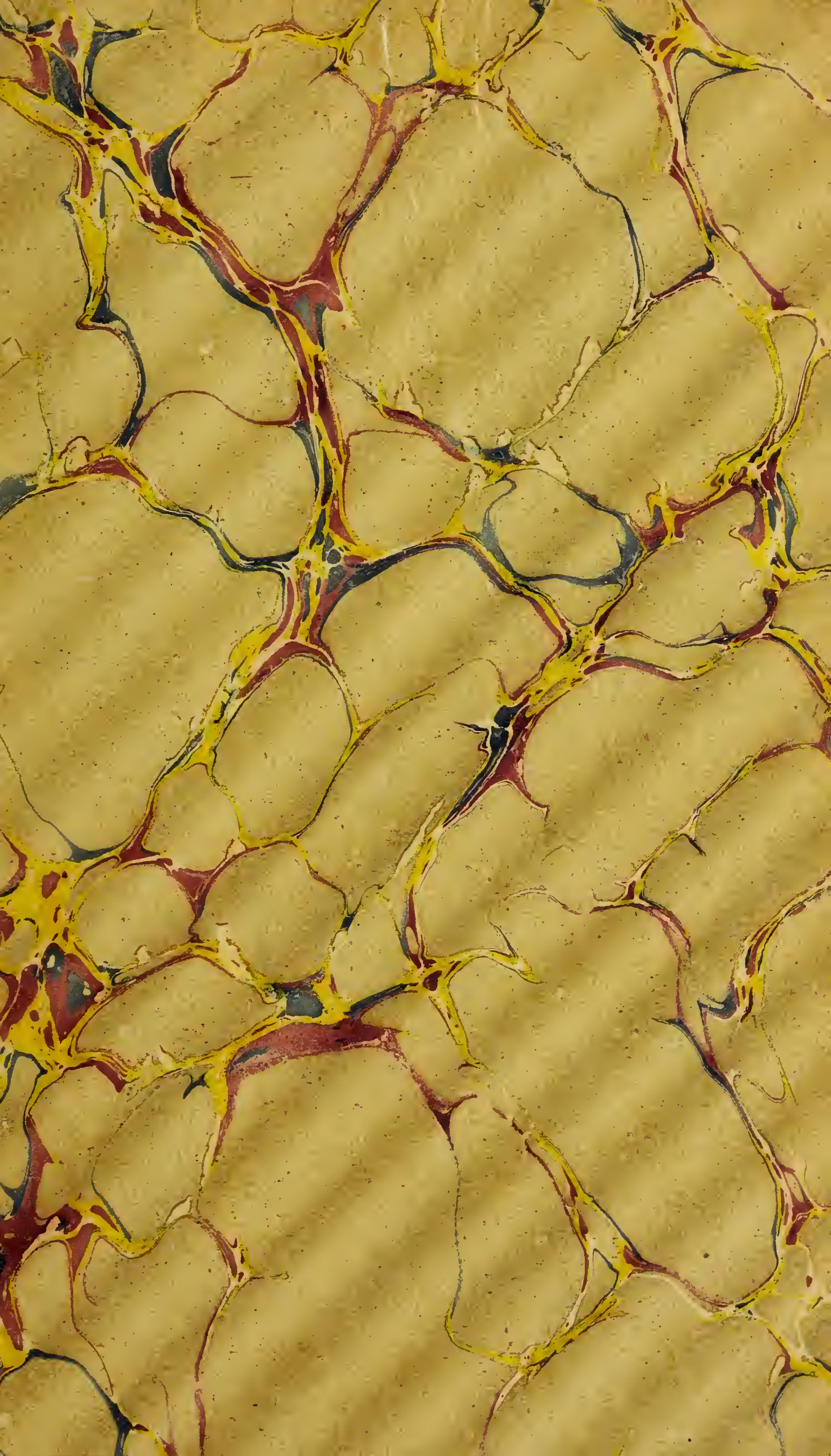
EXÉCUTION DU BUDGET

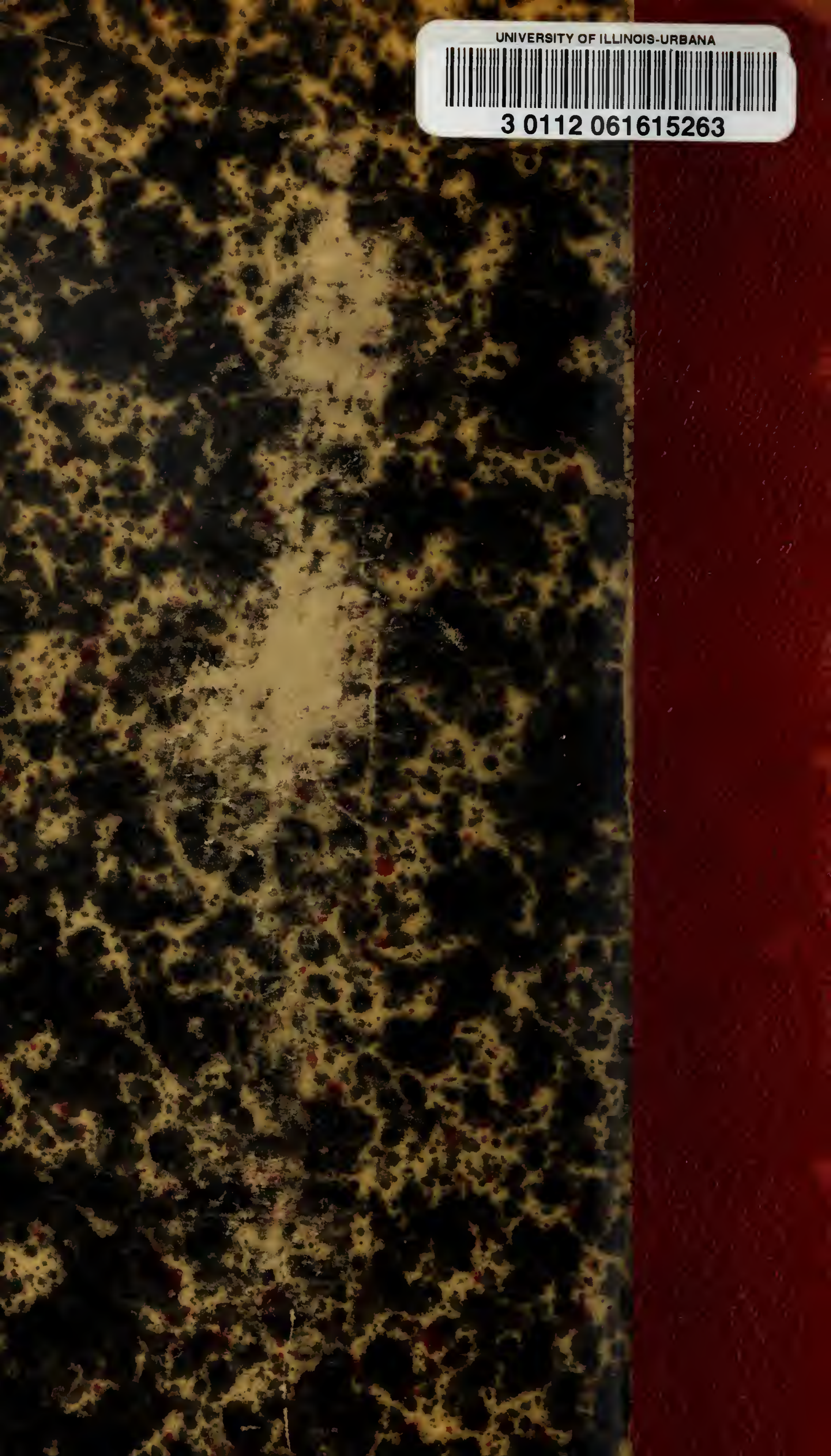
QUATRIÈME PARTIE

CONTRÔLE DU BUDGET

Poitiers. — Imp. BLAIS et ROY, rue Victor Hugo, 7.






UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 061615263